



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
DERECHO CONSTITUCIONAL

**Constitucionalismo autoritario del Partido Revolucionario Institucional  
en el México del siglo XX: límites a los cambios constitucionales  
promovidos por los presidentes de la república entre 1929 y 1988**

**TESIS**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:

**Humberto Pineda Acevedo**

TUTORES PRINCIPALES

**Dra. Andrea Pozas Loyo**

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

**Dr. Camilo Emiliano Saavedra Herrera**

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR

**Dr. José Antonio Caballero Juárez**

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

**Dr. Mariano Sánchez Talanquer**

Centro de Estudios Internacionales de El COLMEX

LECTORA DEL SÍNODO

**Dra. Elisa Speckman Guerra**

Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, abril de 2025.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mis abuelos  
Humberto (†) y Guillermina (†)*

*Y*

*A mi mamá,*

*Con admiración y amor.  
Esto es gracias a ustedes.  
No hay vida suficiente para  
devolverles lo que me han dado.*

## Índice

<i>Abreviaturas</i>	v
<i>Gráficas</i>	v
<i>Tablas</i>	vi
<i>Diagramas</i>	vi
Introducción	vii
1. Limitaciones y complejidades en dictaduras	1
1.1. Posturas en torno al constitucionalismo autoritario	3
1.1.1. Constreñimientos eficaces	6
1.1.2. Compromisos morales	10
1.1.3. El uso instrumental de la Constitución	12
1.1.4. Autolimitaciones	14
1.2. Roles de las Constituciones autoritarias	15
1.3. El presidencialismo mexicano: los hombres que no lo pudieron todo	19
1.4. La participación y el papel del Poder Legislativo mexicano	26
2. Iniciativas de reforma constitucional de los presidentes mexicanos (1929 – 1988)	35
2.1. Amenazas para los <i>insiders</i> ante los intentos de reformas constitucionales	36
2.2. Diseño cuantitativo de la investigación	40
2.2.1. Casos exitosos	42
2.2.2. Casos intermedios o regularmente exitosos	43
2.2.3. Casos fallidos	48
2.3. Periodicidad del partido hegemónico coincidente con los casos fallidos	49
2.4. Diseño cualitativo de la investigación	52
2.4.1. Contextualización	52
2.4.2. Modalidad de país único	54
2.4.3. Principio de casos atípicos	55
2.4.4. Reconstrucción documental	57

3. Estudio de casos seleccionados en el período de gestación del PRI (1929 – 1951)	60
3.1. Federalismo	61
3.1.1. Reforma laboral en 1931	63
3.1.2. Regulación de títulos y del ejercicio profesional en 1941	68
3.1.3. Responsabilidad de servidores públicos en 1947	79
3.2. Elecciones	92
3.2.1. Sufragio femenino en 1937	96
3.2.2. Prolongación del sexenio presidencial en 1951	114
3.3. Procedimiento y control de la Judicatura	130
3.3.1. Recurso de súplica en 1937	135
3.3.2. Reforma judicial de control en 1944	142
Conclusiones	154
Fuentes de consulta	161

## *Abreviaturas*

CEN	–	Comité Ejecutivo Nacional
CNC	–	Confederación Nacional Campesina
CROM	–	Confederación Regional Obrera Mexicana
CTM	–	Confederación de Trabajadores de México
DOF	–	Diario Oficial de la Federación
FPPM	–	Federación de Partidos del Pueblo Mexicano
PAN	–	Partido Acción Nacional
PAP	–	Partido de Acción Popular
PCM	–	Partido Comunista Mexicano
PLC	–	Partido Liberal Constitucionalista
PLM	–	Partido Laborista Mexicano
PNA	–	Partido Nacional Agrarista
PNC	–	Partido Nacional Cooperativista
PNR	–	Partido Nacional Revolucionario
PRI	–	Partido Revolucionario Institucional
PRM	–	Partido de la Revolución Mexicana
UFCM	–	Unión de Federaciones Campesinas de México
SCJN	–	Suprema Corte de Justicia de la Nación

## *Gráficas*

Gráfica 1. Iniciativas de reforma constitucional de los presidentes entre 1929 y 1988.

Gráfica 2. Casos exitosos por periodo presidencial.

Gráfica 3. Casos intermedios por periodo presidencial.

Gráfica 4. Comparación entre casos exitosos e intermedios.

Gráfica 5. Casos fallidos por periodo presidencial.

Gráfica 6. Casos fallidos por temáticas y temporalidades.

## ***Tablas***

Tabla 1. Casos exitosos por periodo presidencial.

Tabla 2. Casos intermedios por periodo presidencial.

Tabla 3. Casos fallidos por periodo presidencial.

Tabla 4. Desarrollo del procedimiento de reforma constitucional de casos fallidos en la temática del federalismo.

Tabla 5. Desarrollo del procedimiento de reforma constitucional de casos fallidos en la temática de elecciones.

Tabla 6. Desarrollo del procedimiento de reforma constitucional de casos fallidos en la temática de procedimiento y control de la Judicatura.

Tabla 7. Iniciativas exitosas, intermedias y fallidas promovidas por 4 presidentes de la república.

Tabla 8. Frenos y actores en los casos fallidos.

## ***Diagramas***

Diagrama 1. Iniciativas de reforma constitucional de los presidentes mexicanos organizadas por casos y temáticas.

## Introducción

Diversas investigaciones especializadas, durante gran parte del siglo XX, estudiaron al presidencialismo mexicano autoritario desde una óptica general de todo aquello que los presidentes hicieron, lo que evidenció el poder de los mandatarios. No obstante, a un lado de esta narrativa convencional, también han existido otros estudios que examinaron la perspectiva de aquello que los presidentes no lograron concretar, algo que ha permitido mostrar matices y ciertas limitaciones.

Bajo esta última visión, detecté una zona de oportunidad para la investigación que pretendía realizar: la interacción o el diálogo que sostuvieron los presidentes de la república con los roles que desempeñó la Constitución mexicana, durante el régimen autoritario, a través del procedimiento de reforma constitucional.

Entonces, me dediqué a investigar y revisar las iniciativas de reforma constitucional que propusieron los presidentes mexicanos<sup>1</sup> ante el Poder Legislativo Federal, con el propósito de saber si encontraría algún proyecto que hubiese sido detenido por el Congreso o por cualquier otro órgano.

Por esto, me dediqué a estudiar todas las iniciativas presidenciales directamente en los Diarios de los Debates de las Cámaras de Diputados y Senadores, entre los años de 1929 y 1988, cuando el partido político hegemónico – Partido Nacional Revolucionario (PNR), Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y Partido Revolucionario Institucional (PRI) – contaba con la mayoría legislativa necesaria, tanto Federal como Local, para modificar la Constitución mexicana.

Decidí utilizar este marco temporal para mi investigación, en función de que, durante ese periodo, el partido hegemónico dominaba la Legislatura Federal al contar con las 2/3 partes – o incluso más – requeridas para reformar el texto constitucional. De esta manera, a lo largo de esos 59 años, investigué todos los proyectos presidenciales de reforma constitucional para cerciorarme de los procesos y resultados que tuvo cada una de aquellas propuestas.

---

<sup>1</sup> Desde ahora advierto que incluí un proyecto de reforma constitucional que, formalmente de acuerdo con el procedimiento, no fue iniciado por el presidente de la república, refiriéndome a la reforma sobre la prolongación del sexenio presidencial. Logré percatarme que las fuentes históricas señalan que el presidente Miguel Alemán lideró dicha propuesta, con base en cierta documentación que posteriormente explicaré en el capítulo correspondiente.

Para realizar este estudio, además de haber consultado los citados Diarios de Debates, acudí a distintas fuentes primigenias como memorias y testimonios de expresidentes de la república, hemerografía derivada de textos histórico-jurídicos, literatura de historia constitucional, bibliografía de derecho constitucional basada en diversas posturas respecto del constitucionalismo y limitaciones al Poder Ejecutivo.

Entonces, me percaté que ciertos presidentes de la república no siempre tuvieron éxito al intentar cambiar la Constitución, debido a que localicé ciertas áreas que activaron tensiones y enfrentamientos, principalmente, entre la élite del partido predominante, cuyos grupos al interior activaron limitaciones en situaciones concretas.

Este descubrimiento me ha llevado a plantearlo como problemática, en cuanto a que estos frenos efectivos contra el Poder Ejecutivo Federal han sido escasamente explorados por la literatura histórica constitucional. Ciertas tentativas presidenciales de reforma fueron detenidas por otros miembros o grupos del PRI.

Por ello, la pregunta principal de esta investigación consiste en determinar ¿cuáles fueron los casos en donde los presidentes de la república fueron frenados para reformar la Constitución mexicana, a pesar de haber sido los líderes visibles del partido hegemónico y haber contado con las requeridas mayorías legislativas federal y locales entre 1929 y 1988? y, sobre esto, ¿qué roles ejerció la norma constitucional bajo circunstancias particulares del autoritarismo mexicano?

Para comenzar en darle alguna respuesta a esta interrogante, me resultaron atractivas las visiones teóricas existentes respecto del constitucionalismo autoritario, cuyo concepto podría aplicarse al caso mexicano en ciertos episodios históricos del autoritarismo. Esto no lo abordé como una solución absoluta, pero sí como una probable respuesta a los fracasos concretos de los presidentes cuando no pudieron reformar la Constitución ante los límites ejercidos por otras agrupaciones priistas.

El constitucionalismo autoritario consiste en detectar límites eficaces a los Poderes Ejecutivos dentro de los autoritarismos, en donde las Constituciones se vuelven relevantes para frenar las acciones de los dictadores en determinadas circunstancias, las cuales conforman grados o instancias que contienen al poder dictatorial.

Cabe resaltar que, históricamente, el constitucionalismo emergió para limitar al poder. No obstante, en la modernidad y principalmente durante el siglo XX, existió una mezcla de teorías y conceptos que dieron como resultado que las Constituciones fueran sinónimas de los gobiernos

democráticos, de tal forma que se excluyó a todo régimen no democrático que pudiera ser estudiado para encontrar límites efectivos.

Derivado de esta mixtura conceptual, de manera general, las Constituciones autoritarias se han observado como adornos o decoraciones que solo aparentan funcionar como instrumentos de legitimidad para los dictadores. A pesar de ello, los estudios constitucionales contemporáneos han logrado rescatar la visión histórica clásica del constitucionalismo y, con ello, se ha comprobado empíricamente que las normas constitucionales, en regímenes autoritarios, pueden limitar a los autócratas bajo ciertas condiciones y en algunos escenarios.

Las Constituciones autoritarias se tornan relevantes en su funcionamiento al ser establecidas como punto focal<sup>2</sup> de diversos intereses pertenecientes a grupos, actores, facciones e incluso posibles opositores, con el fin de crear procedimientos para contener el poderío de los dictadores y, además, surgiendo aquellas Constituciones como fuerzas normativas independientes.<sup>3</sup>

Debo enfatizar que, tras esta breve exposición teórica, así considero al constitucionalismo autoritario para efectos de esta investigación, en donde las Constituciones son normativamente trascendentales para utilizarse, de forma estratégica, en lo que se refiere a la activación de limitaciones efectivas, porque advierto que también existen otras posturas que minimizan los roles que pueden detentar los textos constitucionales para acotar el poder autocrático, como más adelante lo desarrollaré con mayor detalle en el cuerpo principal de esta tesis.

Por ello, bajo este enfoque, una parte del presidencialismo mexicano podría operar como un constitucionalismo autoritario únicamente a través de identificar aquellas iniciativas presidenciales de reforma constitucional que no lograron ser aprobadas por el Poder Legislativo, convirtiéndose en perímetros eficaces para algunos presidentes que no consiguieron cruzarlos.

Estas posibles limitaciones se ubican en un periodo específico del siglo pasado y podrían desentrañar que ciertos episodios dentro del autoritarismo mexicano no giraron exclusivamente alrededor del Poder Ejecutivo Federal, mostrando que, en determinadas instancias, existió evidencia de un régimen dictatorial de partido y no solo de un gobierno personalista.

---

<sup>2</sup> Utilizo el término de punto focal como sinónimo de equilibrio institucional entre las pretensiones, expectativas e intereses de la fuerzas políticas internas de las coaliciones partidistas en los autoritarismos.

<sup>3</sup> Cfr. Ginsburg, Tom y Simpser, Alberto, "Introduction: Constitutions in authoritarian regimes", en Ginsburg, Tom y Simpser, Alberto (eds.), *Constitutions in authoritarian regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 2.

Antes de centrarme en estos fracasos de iniciativas de reforma, resulta necesario mencionar mi plan de trabajo, el cual consistió en documentar y sistematizar un total de 84 iniciativas presidenciales de reforma constitucional que encontré en mi investigación, las cuales clasifiqué en 3 categorías que denominé casos exitosos, intermedios o regularmente exitosos y fallidos.

En los proyectos exitosos, los presidentes lograron la aprobación de 53 iniciativas de reforma constitucional, las cuales fueron aprobadas en los términos exactos de las propuestas presidenciales, siendo reformas positivas que terminaron entrando en vigor al haber sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

En los casos intermedios o regularmente exitosos encontré 24 iniciativas presidenciales que fueron corregidas por el órgano reformador, a través de las Comisiones de las Cámaras de Diputados o de Senadores, pero terminaron siendo aprobadas y publicadas.

Dentro de dichas correcciones, la Constitución fue activada como un manual operativo para reajustar competencias que intentaba reformar el Ejecutivo Federal, junto con el papel básico ejercido por el Poder Legislativo hacia modificaciones de aspectos técnicos que importaban para el funcionamiento legal de las reformas, reforzando dichos tecnicismos con conceptos y procedimientos idóneos y que, posiblemente, también produjeron efectos sustanciales de equilibrio y repartición de poder dentro de ciertos proyectos.

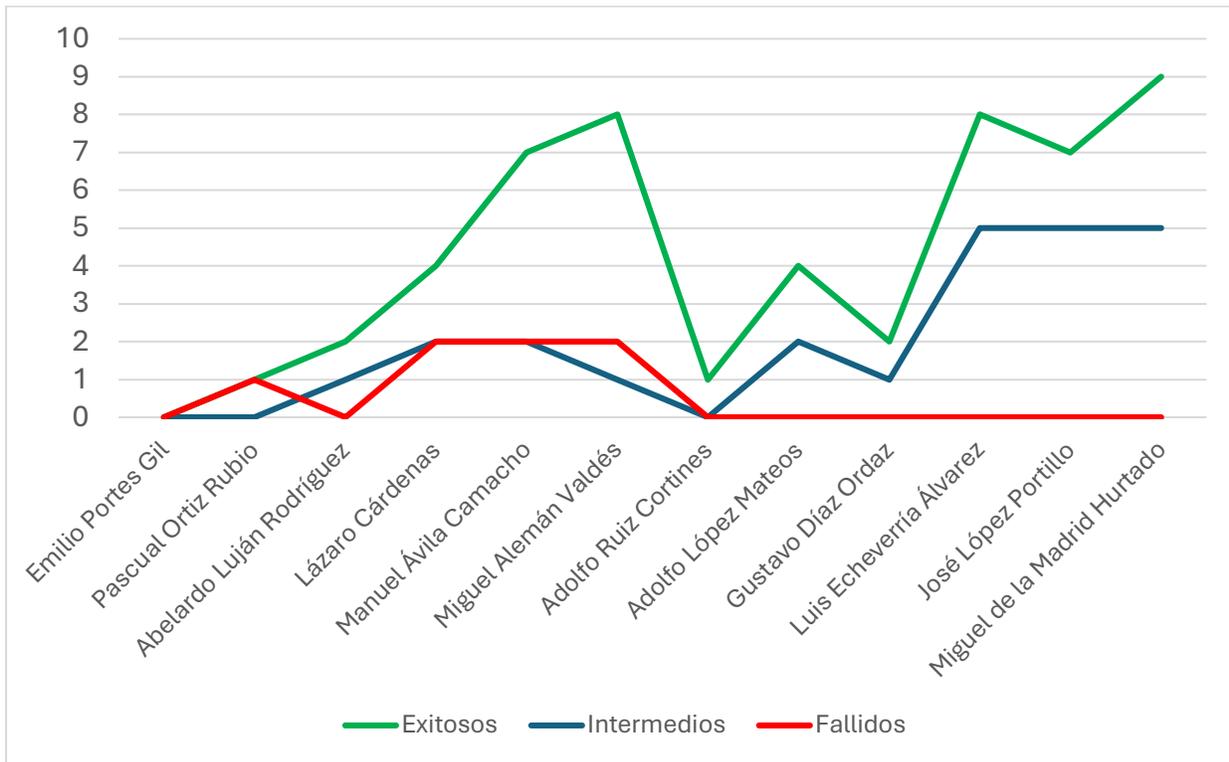
Localicé 7 casos de reforma en los que ciertos presidentes, bajo determinados momentos y circunstancias, no pudieron reformar el texto constitucional al haber fracasado en sus propósitos o intenciones originales y aquellos fueron frenados por otras fuerzas políticas internas del partido predominante. Estos proyectos fueron rechazados, congelados o no terminaron siendo publicados, los cuales he identificado como fallidos.

Estas 3 categorías de casos coinciden con la periodicidad de la evolución del partido hegemónico, desde su nacimiento hasta su declive. En los periodos de gestación o de construcción (1929 – 1951) y de declive (1968 – 1988) se muestra un crecimiento importante de reformas, por lo que los casos exitosos ascienden en esa medida, mientras que en la época de consolidación (1952 – 1967) existieron escasas reformas constitucionales.

Los casos intermedios o regularmente exitosos crecen, de manera importante, en el periodo de declive. En contraste, los proyectos fallidos solamente se muestran en el periodo de gestación cuando el partido apenas estaba en un proceso de tránsito hacia la institucionalización.

La siguiente gráfica representa de mejor manera esta temporalidad:

**Gráfica 1. Iniciativas de reforma constitucional de los presidentes entre 1929 y 1988**



Fuente: Elaboración propia, a partir de los Diarios de Debates del Congreso de la Unión, entre 1929 y 1988.

Este ejercicio nos brinda un mapa cuantitativo de todo aquello que los presidentes intentaron modificar en el texto constitucional, encontrando que en la gran mayoría de los casos lo consiguieron, pero en algunas situaciones no lo lograron.

Dentro de este nivel de cifras de todos los proyectos de reforma investigados entre 1929 y 1988, podría detectarse que las evidencias afirmativas sobre el poder presidencial del autoritarismo mexicano se encuentran en 77 iniciativas – exitosas e intermedias –, las cuales corresponden a un 92%, mientras que 7 iniciativas fallidas representan un 8% de aquello que no consiguieron ciertos presidentes y que permitiría enseñarnos algunas limitaciones.

El caso del autoritarismo mexicano se ubica dentro de diversas variables económicas, sociales y políticas, por lo que el hecho de estudiar este periodo histórico amerita sumo cuidado en su contextualización. Por tanto, de manera cuantitativa, la interpretación de estas cifras y porcentajes se las dejo también a ustedes como lectores de esta tesis.

Desde mi punto de vista, por un lado, este panorama cuantitativo confirma lo que se ha afirmado sobre el presidencialismo mexicano y no invalida aquellos estudios que se esmeraron en

haber investigado las exorbitancias del poder presidencial autoritario. Sin embargo, por otro sitio, estos números también nos permiten tener una percepción más amplia del régimen, en donde habría que matizar y evitar afirmaciones absolutas.

Esto puede medirse en muchos ámbitos del autoritarismo, pero, concretamente, las 7 iniciativas presidenciales fallidas se delimitan a un ámbito temporal menor, en donde observaré y buscaré comprobar qué tan significativos fueron los fracasos de los presidentes, cuál es la importancia cualitativa de estos casos y la muestra de acotaciones puntuales al presidencialismo mexicano, lo cual me permitirá hacer más interesante este descubrimiento.

Entonces, tras observar la gráfica anterior, los 7 casos fallidos están ubicados temporalmente entre los años treinta y cuarenta del siglo pasado, encontrándolos en los periodos presidenciales de Pascual Ortiz Rubio, Lázaro Cárdenas del Río, Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán Valdés. En dichos casos he detectado limitaciones a estos presidentes, de tal manera que, desde una visión cualitativa, esta cifra, en particular, tendría una relevancia distinta y permitiría concentrarnos en aplicar el constitucionalismo autoritario exclusivamente a estas instancias.

En este periodo de gestación, durante la transición del PNR al PRM y finalmente al PRI, los 7 casos fallidos se tornan aún más interesantes porque, en la mayor parte de esta época, el partido dominaba de forma exclusiva en el Congreso de la Unión y no fue hasta 1946 cuando el presidente Manuel Ávila Camacho promulgó una nueva Ley Electoral Federal<sup>4</sup> que permitió el registro de otros partidos políticos distintos al PRI, como sucedió con el Partido Acción Nacional (PAN)<sup>5</sup> después de haber obtenido su primera diputación y habiendo logrado contender por la presidencia de la república hasta 1952.

---

<sup>4</sup> Ley Electoral Federal, Reglamentaria de los Artículos 36, fracción I, parte final, 60, 74, fracción I, y 97, en su parte conducente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, lunes 7 de enero de 1946, pp. 1 a 15, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=195324&pagina=1&seccion=2](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=195324&pagina=1&seccion=2) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>5</sup> La aparición del PAN, en el Congreso Federal, no significó oposición real alguna al PRI en las próximas décadas, así como tampoco por el hecho de que otros partidos políticos fueron surgiendo con el paso de los años. El PAN solamente logró, como grupo parlamentario entre 1946 y 1988, la aprobación de 2 propuestas de reformas constitucionales que iniciaron en 1965, las cuales terminaron siendo corregidas y, finalmente, publicadas, en 1966, en el Diario Oficial de la Federación. Ver: Decreto que reforma los artículos 73, 89 y 117 de la Constitución General de la República, *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, viernes 21 de octubre de 1966, pp. 2 y 3, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4700323&fecha=21/10/1966&cod\\_diario=202575](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4700323&fecha=21/10/1966&cod_diario=202575) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024), y Decreto que reforma y adiciona los artículos 79, 88, 89 y 135 de la Constitución General de la República, *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, viernes 21 de octubre de 1966, pp. 4 y 5, disponible en:

En esta temporalidad del presidencialismo mexicano hay momentos críticos de vulnerabilidad en el mismo PRI, cuya periodicidad de gestación o de tránsito del autoritarismo puede reflejar los fracasos que aquellos 4 presidentes intentaron afrontar en circunstancias políticas no tan favorecedoras, a diferencia de posibles condiciones más benignas en décadas posteriores durante la consolidación del partido hegemónico.

Por estas razones, seleccioné 7 casos fallidos dentro de este universo de iniciativas presidenciales para hacer un estudio cualitativo llevado a profundidad, permitiéndome evidenciar que ciertos presidentes no lograron la concreción de algunas reformas constitucionales.

Las herramientas de selección corresponden a la utilización del método histórico analítico consistente en estudiar la evidencia investigada acorde a espacios y tiempos específicos, además de haber usado la contextualización, la modalidad de país único, el principio de casos atípicos y la reconstrucción documental.

El uso de estas estrategias de selección me ha permitido formular una nueva explicación en la que dichos casos fallidos significaron que algunos presidentes no lo pudieron todo en el área de la reforma constitucional y, al no poder ser explicados por ciertas teorías existentes, estos casos embonarían como instancias de constitucionalismo autoritario, en donde la Constitución mexicana adoptó roles relevantes que establecieron un punto focal entre la élite y al haber emergido aquella como fuerza normativa independiente.

De acuerdo con mis hallazgos, los 7 casos fallidos pueden mostrarse como una excepcionalidad respaldada por los frenos efectivos que se activaron para detener la voluntad del Ejecutivo Federal, la cual quiebra con la regla general consistente en que, dentro del autoritarismo de partido predominante, si los presidentes mexicanos contaban con las mayorías necesarias para reformar la Constitución aparentemente aquellos pudieron haber detentado absolutas posibilidades de éxito.

El estudio a fondo de cada uno de estos casos fallidos no solo está basado en su contenido jurídico, sino también recurre a diversos aspectos históricos que me permitieron reconstruir documentalmente la secuencia y el contexto, localizando a los actores principales quienes adoptaron distintos comportamientos tras haber observado la puesta en riesgo de sus intereses ante las tentativas de reformas de algunos presidentes.

---

*[https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4700332&fecha=21/10/1966&cod\\_diario=202575](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4700332&fecha=21/10/1966&cod_diario=202575)*  
(fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

De esta forma, existieron intereses organizados en las facciones del partido hegemónico circulando en los circuitos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tanto en los estratos Federal como Local, así como también en cierto sector de la sociedad, como en la prensa y en algunos movimientos sociales.

Esta serie de intereses los organicé en 3 bloques temáticos basados en un contenido que comparten en común: federalismo, elecciones y procedimiento y control de la Judicatura. Esto se debe a que las áreas de tensión se encuentran en las posibles amenazas para redistribuir expectativas constitucionales, entre los presidentes y otros actores del régimen, las cuales conciernen a pugnas horizontales y verticales.

En la temática de federalismo encontré conflictos verticales – de Federación a Estados o viceversa – en 3 casos fallidos: un proyecto de reforma laboral en el periodo de Pascual Ortiz Rubio, una iniciativa para modificar la regulación de título y del ejercicio profesional en el sexenio de Manuel Ávila Camacho y un intento para cambiar el régimen de responsabilidad de servidores públicos en la época de Miguel Alemán.

La reforma laboral, en 1931, consistía en modificar el régimen de seguridad social, por lo que sus consecuencias serían reformar diversos códigos y promulgar una nueva ley federal, lo que resaltaba en que la Federación seguiría a cargo de las relaciones de seguridad social de todos los trabajadores del país. Esta iniciativa fue archivada por las Comisiones Legislativas que la recibieron, debido principalmente a su extemporaneidad.

La regulación de títulos y del ejercicio profesional, en 1941, tuvo el objetivo de remover atribuciones originarias que les correspondían a las entidades federativas en la regulación jurídica del ejercicio de las profesiones reconocidas en la república mexicana, por lo que la Federación se encargaría de dictar los lineamientos sobre esta materia, despojando a los Estados de esta facultad y resultando que la mayoría absoluta de los Congresos Locales rechazó dicha iniciativa.

La responsabilidad de servidores públicos, en 1947, tenía la finalidad de modificar profundamente este régimen, el cual transitaba hacia su modernización, en donde se reducía el fuero constitucional de diversos actores, tanto en un sentido horizontal – Legislativo y Judicial Federal – como en una dirección vertical – Ejecutivo y Legislativos Locales –. El procedimiento de reforma no fue agotado, en función de que la iniciativa solo fue aprobada por el Congreso de la Unión y quedó congelada hasta este punto.

La temática de elecciones contiene una serie de pugnas, tanto vertical – Poder Ejecutivo Federal y movimiento feminista – como horizontal – Poder Ejecutivo Federal y facciones del partido predominante –, que pudieron significar la posibilidad factible para que el partido se mantuviera en el gobierno y encontrando 2 casos fallidos al respecto: la iniciativa de reformar el sufragio femenino en el tiempo de Lázaro Cárdenas y un intento para prolongar el sexenio presidencial durante el periodo de Miguel Alemán.

El caso del sufragio femenino inició con un proyecto de reforma, en 1937, cuyo objetivo era el reconocimiento del derecho al voto para las mujeres. La iniciativa fue votada en sentido positivo por el órgano reformador, pero no agotó el procedimiento de reforma constitucional, al no haberse terminado de computar los votos y, por tanto, no haber sido promulgada.

El caso de la prolongación del sexenio presidencial contenía la posible modificación de la regla sobre la no reelección del Ejecutivo Federal, cuya iniciativa de 1951 no provino formalmente del presidente, ya que fue presentada, ante el Congreso, por un sector de la prensa y que he incluido en mis hallazgos por muy posibles razones históricas que orientan a pensar que dicho proyecto fue promovido, informalmente – detrás del escenario político –, por el presidente Alemán. Esta iniciativa fue discutida hasta 1958 cuando fue archivada por considerarse extemporánea.

El tema de procedimiento y control de la Judicatura conllevó confrontaciones horizontales entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en el ámbito Federal, identificando 2 casos fallidos: el intento por restablecer en la Constitución un recurso de súplica, promovido por Lázaro Cárdenas, y un proyecto para reformar el funcionamiento del Poder Judicial Federal en el sexenio de Manuel Ávila Camacho.

El recurso de súplica fue una iniciativa de reforma constitucional de 1937, la cual no agotó el procedimiento de reforma quedando congelada en el pleno de la Cámara de Diputados, al haber intentado establecer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como tribunal de última instancia para la Federación cuando esta última fuese desfavorecida por motivo de algún fallo de una instancia inferior en juicios fiscales contra particulares.

El caso sobre la modificación del Poder Judicial Federal de 1944, la cual he denominado reforma judicial de control, englobaba, formalmente, 2 iniciativas, las cuales tuvieron el fin de aligerar la carga de trabajo de la SCJN y vigilar la actuación de los ministros y de los demás jueces federales. Este caso fue presentado ante el Legislativo Federal quedándose congelado hasta esta

etapa, mientras que otra parte del proyecto fue archivado décadas después por haberse considerado extemporáneo.

Estos casos fallidos pudieron representar zonas potenciales de conflictos al interior del partido hegemónico, en donde observaremos puntos focales específicos y propiedades normativas que provocaron una fuerza independiente en la Constitución mexicana, al haber sido utilizada como herramienta importante en este breve elenco de iniciativas.

Dentro de mi labor histórica documental, conseguí apreciar que el autoritarismo del México del siglo XX requiere estudiarse cuidadosamente, en donde observé diversos periodos de crecimiento, consolidación y declive del PRI, cuya serie de casos fallidos se localizan, insisto una vez más, en la fase embrionaria del gobierno autoritario.

En este sentido, mi objetivo ha sido reconstruir históricamente estos 7 casos fallidos seleccionados en torno a lo que ciertos presidentes mexicanos no pudieron reformar en la norma constitucional y aquello que podemos aprender acerca de las limitaciones del poder presidencial en un contexto específico del autoritarismo de partido predominante.

Mi tesis de historia constitucional parte de toda una discusión sobre la importancia de Constituciones en regímenes autoritarios vinculándola al caso mexicano del autoritarismo, en donde las iniciativas presidenciales fallidas analizadas como la manifestación de un mismo fenómeno que, a pesar de pertenecer a materias diferentes, resultarían como instancias teóricamente importantes de constitucionalismo autoritario.

Esto generaría mayor evidencia en favor de la tesis que sostienen principalmente Andrea Pozas Loyo, Julio Ríos Figueroa, Jennifer Gandhi y Robert Barros, cuyas investigaciones han podido comprobar la presencia de constreñimientos eficaces en regímenes autoritarios, a través del papel relevante que juegan las Constituciones; a diferencia de otras posturas que, como la de Mark Tushnet, anulan esta noción, en virtud de que parten de la idea general consistente en que los dictadores pueden cambiar libremente la Constitución.

Por ello, resulta necesario contextualizar los casos fallidos considerando diversos estudios acerca de las limitaciones y de las complejidades que guardan los regímenes autoritarios, lo cual permitiría mostrarnos que, efectivamente, determinados presidentes mexicanos no siempre lograron reformar la Constitución, algo que resultaría ser contrario a la visión de Tushnet.

Estos descubrimientos empíricos encuentran sustento en el marco teórico planteado en este trabajo mostrando la heterogeneidad en distintas experiencias autoritarias del mundo

contemporáneo, cuyas investigaciones han generado debates acerca de cómo funcionan las Constituciones en las dictaduras partiendo de la posibilidad de ampliar la categoría de constitucionalismo para encontrar límites eficaces.

Esto es posible conectarlo con la Constitución mexicana como herramienta de gobierno y hoja de ruta, pero con la distinción peculiar de nuestra variable político-cultural, cuya diversidad de intereses de las facciones políticas del partido predominante, ante los riesgos que provocaron ciertas reformas constitucionales de algunos presidentes, distintos actores activaron frenos bajo una red de expectativas que imprimieron fuerza a la misma norma constitucional generando limitaciones.

Mi aportación a la literatura histórica constitucional es teórica y práctica, cuya evidencia empírica, específicamente en los 7 casos fallidos, enseña que ciertos presidentes fueron limitados para modificar la Constitución al no haber detentado una capacidad reformista absoluta, además de que, actualmente en el ámbito académico, no contamos con una investigación que identifique aquellas iniciativas presidenciales que no tuvieron éxito durante el autoritarismo del siglo pasado.

Esta investigación me permitiría concluir que hay elementos suficientemente fehacientes para mostrar a un segmento del presidencialismo mexicano, en una temporalidad acotada de casos fallidos, como parte de una visión de constitucionalismo autoritario que asevera la existencia de limitaciones eficaces contra el dictador o la coalición partidista gobernante destacando el papel de las Constituciones, siendo una postura que contraviene aquellas perspectivas que aseveran que esto no podría darse en autoritarismos.

Por último, debo señalar que las traducciones de los textos del inglés al español utilizados en esta investigación son mi responsabilidad.

## 1. Limitaciones y complejidades en dictaduras

El término de autocracia<sup>6</sup> proviene de las antiguas palabras griegas: *autoç* – por sí mismo – y *kpatoç* – poder –, definido tradicionalmente como forma de gobierno en la que una sola persona tiene autoridad ilimitada para ejercer el poder, considerando que los especialistas prefieren utilizar la expresión de autoritarismo, cuyo uso común se refiere a regímenes que prevalecen sin instituciones políticas ni jurídicas para proteger a los individuos.<sup>7</sup>

Esta es la definición general de los autoritarismos, pero resulta necesario ahondar en otras perspectivas para encontrar soluciones a cuestionamientos más sofisticados y específicos.

Si buscamos algunas definiciones minimalistas de autoritarismo, en la literatura de derecho constitucional y de ciencia política, es posible encontrar aquella expresada por Jennifer Gandhi como aquel “régimen en donde los gobernantes arriban al poder por otros medios que no sean elecciones competitivas”,<sup>8</sup> o como también lo define Adam Przeworski aún con mayor contundencia: “un régimen dictatorial es aquel en donde no existe una alternativa en el poder, debido a que el partido político gobernante no pierde elecciones.”<sup>9</sup>

También es posible citar a Joseph Schumpeter cuando define a los regímenes democráticos modernos como aquellos que establecen las condiciones para buscar “una lucha competitiva por la obtención de los votos de la ciudadanía.”<sup>10</sup> Por lo tanto – *a contrario sensu* –, si no existe competencia real alguna en elecciones puede hablarse de un régimen autoritario.

Ahora bien, desde ahora es necesario enfatizar que existen autoritarismos más complejos de los que usualmente se definen en lo que se refiere al funcionamiento, los cuales se encuentran respaldados por reglas e instituciones fundamentales.

En los gobiernos autoritarios, la personalización o la institucionalización del poder que detente un dictador o las coaliciones partidistas dependerá del grado de constitucionalismo adoptado.

---

<sup>6</sup> Cabe aclarar que, para efectos de este trabajo, usaré como sinónimos los términos de autocracia, autoritarismo y dictadura.

<sup>7</sup> *Cfr.* Waskey, Andrew J., “Autocracy”, en Kurian, George Thomas (ed.), *The Encyclopedia of Political Science*, Washington, DC, CQ Press, 2011, p. 106.

<sup>8</sup> Gandhi, Jennifer, *Political Institutions under Dictatorship*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010, p. 7.

<sup>9</sup> Przeworski, Adam *et al.*, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950 – 1990*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.

<sup>10</sup> Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Nueva York, Allen & Unwin, 1976, p. 21.

Un gobierno personalizado, en mayor medida, tenderá a utilizar la Constitución para beneficios propios sin adoptar las reglas ni los mecanismos suficientes que permitan una institucionalización.

Un sistema que tienda máxime a institucionalizar el poder, la norma constitucional será usada estratégicamente para distribuir y repartir derechos o expectativas a los diversos grupos y actores – *insiders* –, en donde la propia Constitución establezca diversas funciones, permitiendo prolongar, el mayor tiempo posible, el régimen.

En este trabajo me interesa la faceta de institucionalización de los autoritarismos, en virtud de que el autoritarismo mexicano del siglo pasado ha resultado ser un gobierno complejo y heterogéneo, en donde la norma constitucional fue útil al haber adoptado reglas e instituciones para estabilizar y contener el poder.

En esta última vertiente las dictaduras suelen apelar a cierta institucionalización, porque las reglas del juego son claras para todos los grupos involucrados, con el objetivo de lograr reparticiones de expectativas, protección de intereses comunes y limitaciones en el ejercicio del poder.

La interacción entre la élite y la Constitución se vuelve relevante para resolver conflictos y organizar un régimen que concentre el poder y que este, simultáneamente, sea distribuido entre los miembros del gobierno, lo cual permite construir mecanismos para que el sistema realmente funcione.

Los conflictos de poder pueden darse en tiempos y espacios determinados, los cuales se producen entre órganos con dirección horizontal, como los Poderes Legislativo y Judicial de la Nación o de la Federación, dependiendo la forma de Estado, así como también en una línea vertical cuando hay roces o choques de competencia entre Estados y el Centro o las Entidades y la Federación, incluso con la misma ciudadanía en lo que se refiere a procedimientos judiciales o administrativos para defender ciertos derechos civiles, políticos y económicos.

En estas zonas de tensión, a través de la construcción institucional del régimen, se pueden detectar grados o instancias de limitaciones contra el dictador o el grupo en turno del régimen. En este entramado las autocracias pueden valer y sostenerse mediante el sistema jurídico, considerando a la Constitución como pilar de estos gobiernos autoritarios.

Una vez aclarado el punto de partida de este capítulo, a continuación, desarrollo las perspectivas existentes acerca de las limitaciones y heterogeneidades que puede haber en los

autoritarismos, el papel que las Constituciones desempeñan en esto y termino por aterrizarlo en el caso mexicano del siglo pasado.

### **1.1. Posturas en torno al constitucionalismo autoritario**

Defino al constitucionalismo autoritario como la presencia de limitaciones eficaces impuestas al Poder Ejecutivo en los gobiernos autoritarios. Ante esto, el funcionamiento de las Constituciones es relevante, en virtud de que aquellas pueden asumir un rol de legitimidad del gobierno y resuelven diversos problemas que enfrentan los autócratas. Las Constituciones producen un sentido jurídico-normativo que puede llegar a constreñir u obligar a los dictadores por inercia propia de las reglas con base en redes de intereses políticos.

Ahora, para estudiar un constitucionalismo autoritario requiere expandirse el concepto de constitucionalismo con el objetivo de comprender que, dentro de un gobierno autoritario, pueden limitarse a los autócratas o a la élite en el poder. Esta visión de constitucionalismo amplio he adoptado para esta investigación, al ser estudiada como parte del constitucionalismo clásico que no solo se reduce a la sinonimia forzosa de la democracia y del liberalismo.

En el constitucionalismo clásico se retoman los principios de la Constitución antigua, derivados de los pensamientos platónico y aristotélico, cuya idea esencial residía en entender que el contenido de la Constitución era la limitación del poder a través de encontrar el punto medio – Constitución mixta – o el equilibrio, independientemente de la forma de gobierno establecida en la comunidad política.

Como Charles Howard McIlwain señala que la antigua experiencia constitucional griega fue confirmada en la Edad Media, principalmente en el caso inglés,<sup>11</sup> cuya particularidad fue la concentración del poder entre el Monarca y el Parlamento, en donde pugnaban por un cierto equilibrio político y las reclamaciones parlamentarias resultaban en recordarle al rey sus deberes y aquellos derechos que la Corona violentaba, por lo que las limitaciones al Monarca se derivaban de la propia institución del Parlamento y de la autoridad del derecho.

Este constitucionalismo amplio, al retomar el equilibrio y los límites al poder, permite la posibilidad de investigar ciertos ámbitos del constitucionalismo que han sido poco explorados. Por

---

<sup>11</sup> *Cfr.* McIlwain, Charles Howard, *Constitucionalismo antiguo y moderno*, trad. de Juan José Solozábal, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, p. 31.

tanto, todos aquellos regímenes que no sean exclusivamente democráticos pueden ser estudiados con la finalidad de encontrar ciertas variaciones o anomalías que no sigan patrones tradicionales.

En el lado opuesto del constitucionalismo amplio, nos encontramos con la noción que ha restringido históricamente el concepto de constitucionalismo<sup>12</sup> al haber desarrollado exclusivamente la perspectiva liberal anclada al régimen democrático, la cual puede resumirse en la fórmula: Constitución = Democracia Liberal, en donde el constitucionalismo es sinónimo de democracia y de liberalismo.

En consecuencia, de acuerdo con la visión restringida, en el supuesto de que algún gobierno no sea democrático ni liberal es muy poco probable que exista constitucionalismo alguno. No obstante, esta perspectiva no considera que las corrientes de estudio sobre el constitucionalismo, la democracia y el liberalismo han tomado caminos históricos diferentes, debido a que, al menos en el ámbito contemporáneo, existen gobiernos no democráticos que utilizan la Constitución para limitar y hacer funcionar al sistema siendo ignorados por esta reducida noción constitucional.

Si se retoma la concepción clásica del constitucionalismo, como el ideal de un gobierno sujeto a límites, este concepto se pluraliza *vis-à-vis* con los regímenes políticos y aceptaría grados, por lo que, bajo esta perspectiva, sería posible el estudio de los límites constitucionales al interior de los gobiernos autocráticos.

Históricamente, el constitucionalismo ha podido encontrarse en los gobiernos aristocrático, oligárquico, monárquico, autocrático y democrático, en donde lo importante se ciñe a comprender cómo lograr diseñar y ejercer un gobierno limitado. De esta forma, en el constitucionalismo podemos detectar distintos regímenes sin que solamente sean democráticos.

El constitucionalismo clásico detona la posibilidad de expandir el concepto de Constitución que da como resultado la apertura hacia el análisis de un constitucionalismo autoritario, superando la noción reduccionista del constitucionalismo liberal. Ahora, cabe aclarar también que no todos los constitucionalismos no democráticos pueden pluralizarse o expandirse,<sup>13</sup> por lo que solo la

---

<sup>12</sup> Noción que, por ejemplo, Mark Tushnet toma como referencia en la visión de Charles Howard McIlwain. Ver: Cfr. Tushnet, Mark, "Authoritarian Constitutionalism", *Cornell Law Review*, Estados Unidos de América, vol. 100, núm. 2, enero de 2015, p. 394, disponible en: <https://scholarship.law.cornell.edu/clr/vol100/iss2/3/> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>13</sup> Entre las diversas pluralidades estudiadas sobre el concepto de constitucionalismo, podemos encontrar las siguientes categorías:

a) El constitucionalismo populista considerándolo como una serie de prácticas anti institucionales llevadas a cabo por un líder político dentro de regímenes democráticos, fomentando el despliegue público para modificar la Constitución y que la mayoría pueda tomar decisiones, ocupando el sitio del poder constitutivo. El problema o inconveniente de esto es la degeneración en exclusivo populismo, el cual puede transgredir los principios esenciales

noción de constitucionalismo autoritario permitiría ampliar el concepto liberal democrático de la Constitución y funcionar como fundamento teórico en este trabajo.

De esta manera, el estudio del constitucionalismo autoritario significa, en la contemporaneidad, la posibilidad de ser congruente con la historia constitucional, en cuanto a entender que las Constituciones no han sido puras ni necesariamente democráticas, debiendo recordar las obras clásicas cuya idea central fue el componente mixto y equilibrado, independientemente de la forma de gobierno, apelando arribar al punto medio.<sup>14</sup>

---

del constitucionalismo para frenar y equilibrar el poder. Ver: Cfr. Urbinati, Nadia, *Yo, el Pueblo: Cómo el populismo transforma la democracia*, Ciudad de México, INE, Grano de Sal, 2020, pp. 23, 133 y 134.

Los populismos suceden cuando las democracias atraviesan por una crisis y rompen con las formas institucionales, por lo que pienso que difícilmente podría hablarse de constitucionalismo en este régimen.

b) El constitucionalismo absolutista, el cual – de acuerdo con Tushnet – es una serie de conductas realizadas por una sola persona, quien toma decisiones motivadas en el bienestar nacional, en donde existe una protección general de las libertades civiles, pero todas aquellas decisiones no son reguladas ni limitadas por ninguna otra institución. Ver: Cfr. Tushnet, Mark, “Authoritarian ...”, *cit.*, p. 396. Esta noción del absolutismo carece de fundamentos reales para su limitación, por lo que, en mi opinión, esta perspectiva difícilmente puede clasificarse como constitucionalismo.

c) El constitucionalismo abusivo utiliza los medios constitucionales formales – enmiendas y/o reemplazos – para cambiar al Estado, atentando contra la democracia y provocando que un régimen sea menos democrático que antes. Ver: Cfr. Landau, David, “Abusive Constitutionalism”, *UC Davis Law Review*, Estados Unidos de América, vol. 47, núm. 189, noviembre de 2013, p. 195, disponible en: [https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/articles/47-1\\_landau.pdf](https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/articles/47-1_landau.pdf) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

El inconveniente de esto consiste en que esta serie de abusos o de golpeteos institucionales se producen dentro de un contexto democrático, de tal manera que, en mi opinión, ni siquiera pueda describirse a esta categoría como un tipo de constitucionalismo, más que solo como un declive democrático, en el que hay un tránsito de la democracia hacia un autoritarismo o un populismo.

<sup>14</sup> Por un lado, Platón escribió que los componentes democrático, monárquico y aristocrático – en sus formas legales – podían unirse para solventar alguna crisis política, en donde la Constitución mixta salvaría y rescataría la unidad de la *polis*. En esta fórmula, Platón nos advierte, en las Leyes, los peligros de la influencia corruptora de un poder descontrolado, el cual debía ser limitado por dos formas:

a) Un sistema diseñado para asegurar la estricta adhesión y lealtad a las leyes – *lawful* –, en donde el poder estaría distribuido en diversas instituciones, con la finalidad de prevenir que alguna de ellas adquiriese un poder ilimitado.

b) Una institución específica para revisar las leyes cuando las circunstancias lo demandasen, la que denominó como la “Junta Nocturna”, la cual estaba conformada por un grupo de hombres, viejos y jóvenes encargados de conducir la política por medio de pautas morales y legales, con especial atención en la ley de la comunidad que podía ser modificada por una recomendación de esta institución atendiendo al beneficio de la ciudadanía.

Revisar: Cfr. Platón, *Diálogos VIII*, “Leyes”, Libro XI 928b y 928e, Libro XII 946d, 946e, 951c – 952d, 961a – 969b. También ver: Cfr. Devereux, Daniel, “Classical political philosophy: Plato and Aristotle”, en Klosko, George (ed.), *The Oxford Handbook of the History of Political Philosophy*, Nueva York, Oxford University Press, 2013, pp. 109 a 111.

Por otro lado, Aristóteles señaló que la mejor comunidad política posible era aquella constituida por la clase media, la cual debía ser gobernada por el elemento social intermedio, produciendo el equilibrio e impidiendo la producción de los excesos contrarios. Esto conformaba un compromiso entre los intereses de los ricos y de los pobres, en donde se fortaleciera a la clase media, a través de la combinación de las formas oligárquicas y de la *politeia*, evitando su degeneración en democracia – lo que hoy conocemos como demagogia – y en la arbitrariedad del poder. Ver: Cfr. Aristóteles, *Política*, Libro IV 1295a 10 – 11, 1296a y 1296b.

Debemos tomar en cuenta que existen diversas teorías sobre el constitucionalismo autoritario que han desarrollado la relevancia o la escasa importancia que puedan tener las normas constitucionales dentro de un régimen autoritario. Es posible clasificar dichas posturas en torno a 4 características que he identificado en la literatura de los autoritarismos: constreñimientos eficaces, compromisos morales, el uso instrumental de la Constitución y autolimitaciones.

### 1.1.1. Constreñimientos eficaces

Andrea Pozas Loyo y Julio Ríos Figueroa, al estudiar la diversidad de conceptos sobre los autoritarismos, encuentran que el constitucionalismo puede tener estas acepciones: i) como una implicación normativa que resguarda un conjunto de principios políticos y sociales, prácticas e instituciones para organizar el poder gubernamental y ii) como una relación especial entre la Constitución y la realidad sin apelación normativa alguna.<sup>15</sup>

Pozas y Ríos adoptan la primera acepción normativa de constitucionalismo, ya que una vez que se pluraliza puede comprenderse que el constitucionalismo autoritario no equivalga a ser un oxímoron y que sea definido como “la presencia de constreñimientos institucionales eficaces al poder en aquellos países que se encuentren bajo un régimen autoritario.”<sup>16</sup> Bajo esta perspectiva sería posible admitir que el poder autocrático pueda limitarse eficazmente.

Jennifer Gandhi afirma que existen grados o niveles en las dictaduras que sujetan a las instituciones políticas, por lo que se producen diversos mecanismos con la finalidad de contener el poder de una persona o de un grupo político.<sup>17</sup> Esto se refiere a que los regímenes autoritarios guardan un mayor grado de complejidad existiendo distintos instrumentos que pueden ser desarrollados para atender los cambios que se producen dentro de un autoritarismo, lo cual implica que para ello se encuentran las Constituciones que cumplen con distintas funciones.

Las dictaduras pueden admitir grados, tal como Pozas y Ríos también lo mencionan en el sentido de que el constitucionalismo autoritario se caracteriza por la presencia de ciertas

---

<sup>15</sup> Cfr. Pozas-Loyo, Andrea y Ríos-Figueroa, Julio, “Authoritarian Constitutionalism”, en Mendes, Conrado Hübner *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2022, cap. 16, p. 2, disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198786900.013.17> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>17</sup> Cfr. Gandhi, Jennifer, *Political Institutions...*, *cit.*, pp. 20 y 21.

limitaciones institucionales sobre el Poder Ejecutivo, por lo que algunos límites serán efectivos y otros no.<sup>18</sup>

Jennifer Gandhi expresa que los dictadores no gobiernan solitariamente, porque necesitan instituciones particulares para crear su propio partido político, con la finalidad de contener a distintas facciones que no les alcance para conformar un sistema multipartidista;<sup>19</sup> es decir, el control del poder pertenece al partido y éste decide, a través de su administración y organización, cómo repartir o distribuir las competencias a otros grupos, tales como los sectores sociales y los sindicatos.

En este sentido, las Constituciones pueden ser efectivas para constreñir y establecer las reglas del juego para las élites, siendo el caso mexicano un ejemplo de cómo se consolidó el funcionamiento del presidencialismo autoritario, a partir de un partido predominante que concentraba el poder, pero lo repartía dentro de sus propias facciones a través de mecanismos institucionales que lograban graduar y resolver los conflictos entre los actores políticos, tal como sucedió con los sindicatos incorporados al mismo partido político.

En las instancias del constitucionalismo autoritario, el Poder Ejecutivo tiene límites institucionales al interior de la élite, cuyos gobiernos adoptan ciertas políticas necesarias para compartir privilegios y concesiones, tales como fomentar programas sociales.<sup>20</sup>

De hecho, las instituciones dictatoriales significan más allá de ser una mera fachada para el gobierno, porque ayudan a los autócratas para cooptar a las masas y facilitan la imposición de frenos a los dictadores, en donde el poder se distribuye continuamente generando reglas que garanticen que dicha distribución estable permanezca en el futuro y pueda lograrse un contrapeso entre las fuerzas del régimen.<sup>21</sup>

Este tipo de equilibrio genera constreñimientos, en virtud de que las reparticiones – vía constitucional – aseguren competencias y esferas de poder al interior, en donde el dictador puede quedar imposibilitado de tocar ciertas zonas de riesgo para otros grupos.

---

<sup>18</sup> Cfr. Pozas-Loyo, Andrea y Ríos-Figueroa, Julio, “Authoritarian...”, *cit.*, pp. 4, 10 y 11.

<sup>19</sup> Cfr. Gandhi, Jennifer, *Political Institutions...*, *cit.*, pp. 36 y 38.

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp. 7, 110 y 111.

<sup>21</sup> Cfr. Lagacé, Clara Boulianne y Gandhi, Jennifer, “Authoritarian institutions”, en Gandhi, Jennifer y Ruiz-Rufino, Rubén (eds.), *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*, Nueva York, Routledge, 2015, pp. 285 y 288.

La tesis de Pozas, Ríos y Gandhi reconoce el ángulo jurídico y de lo institucional, lo cual podría implicar un mejor margen de entendimiento para estudiar las actitudes y los procedimientos que limitan a los dictadores y a las coaliciones partidistas dentro de los gobiernos autoritarios.

De hecho, Pozas y Ríos advierten que la óptica reducida del constitucionalismo, acotada a lo democrático liberal, – *a priori* – dejaría fuera cualquier posibilidad de considerar a los constitucionalismos no liberales, incluyendo una larga y abundante historia constitucional latinoamericana.<sup>22</sup>

De tal suerte que el estudio del caso mexicano debería descartarse si solo se atendiera a esta visión constitucional restringida, ignorando áreas que han sido escasamente exploradas, así como también se omitirían otros ejemplos como lo fue el caso chileno.

En la dictadura chilena de Augusto Pinochet, Robert Barros sostiene que, al analizar a la Junta Militar y su interacción con la Constitución de 1980, el constitucionalismo se entendió como la existencia de límites eficaces institucionales, en el gobierno central, principalmente contra el Poder Ejecutivo, en cuanto a comprobar que existieron ciertos ámbitos en los que se limitó a la Junta misma.<sup>23</sup>

Entre los años de 1973 y 1990, la aparente y discutida personalización del poder en la figura de Pinochet – dentro de un análisis más profundo – muestra cómo la Junta Militar promulgó una Constitución para regular y limitar el poder del dictador, además de prever cómo funcionaría institucionalmente el sistema político chileno a partir de los años ochenta.<sup>24</sup>

La Junta representó una organización plural y colegiada del poder, la cual fue institucionalizada por medio de reglas y de diversos procedimientos que limitaron la actuación del Ejecutivo. De esta forma, la protección y el reforzamiento del régimen militar estuvo asegurado por medio de una vía constitucional.<sup>25</sup>

El ejemplo histórico chileno nos enseña que la dictadura no significa necesariamente que se excluya la posibilidad de comprobar la efectividad de ciertos límites impuestos al Ejecutivo. En este caso concreto, el estudio del constitucionalismo autoritario se vuelve viable.

---

<sup>22</sup> Cfr. Pozas-Loyo, Andrea y Ríos-Figueroa, Julio, “Authoritarian...”, *cit.*, p. 1.

<sup>23</sup> Cfr. Barros, Robert, *Constitutionalism and Dictatorship: Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2002, p. 20.

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 174 a 176.

<sup>25</sup> *Idem*.

Si bien es cierto que el Poder Ejecutivo chileno violó sistemáticamente derechos humanos y fue altamente arbitrario, aquel enfrentó también límites reales que, en ciertas áreas, reflejaban los intereses heterogéneos de una pluralidad de grupos políticos en el seno del poder.

Robert Barros apunta que “pareciere imposible para los regímenes autoritarios la posibilidad de establecer artefactos institucionales que efectivamente limiten la discreción autocrática.”<sup>26</sup>

Barros explica que dicha imposibilidad puede ser desmontada si logramos graduar o relajar la hipótesis consistente en que el autoritarismo equivalga a una regla “monocrática”, por lo que podría caber la posibilidad de que el régimen autoritario pueda ser organizado en un esquema plural interno de diversos actores políticos y, entonces, logre convertirse en un poder sujeto a límites institucionales.<sup>27</sup>

Esta óptica, en cierto sentido, corresponde al caso mexicano de esta investigación, cuya graduación de constitucionalismo autoritario puede localizarse en las posibilidades reales de los presidentes para reformar la Constitución.

Entonces, bajo esta postura de constitucionalismo autoritario que adopto me permito resaltar ciertos aspectos importantes que adelanto para efectos de esta tesis.

En primer sitio, el régimen mexicano fue autoritario, entre 1929 y 1988, al haber contado con un partido predominante, cuyos integrantes controlaron el circuito político.

En segundo lugar, señalaría la presencia de limitaciones eficaces en el PRI conformado por distintos grupos quienes, en ciertos casos, pudieron frenar a algunos presidentes cuando intentaron reformar el texto constitucional.

Como tercer elemento, la dimensión jurídico-normativa de la Constitución, al haber sido vinculante para constreñir, se basó en la interacción de expectativas e intereses plurales entre las facciones reunidas en un solo partido político.

El caso mexicano del siglo XX forma parte del universo autoritario en el que las dictaduras son estudiadas dentro de sus propios contextos para entender, de mejor manera, tanto los excesos como las limitaciones impuestas al poder dictatorial.

Las Constituciones funcionan como posibles límites y llegan a resolver las problemáticas de la estancia de los dictadores en el poder y la Constitución mexicana, al menos durante aquellas

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>27</sup> *Idem*.

décadas, podría considerarse como una herramienta determinante e independiente que podía desentrañar los frenos impuestos a los distintos presidentes del autoritarismo, lo que conllevaría a demostrar que nuestra norma constitucional adquirió un peso normativo en determinados momentos.

La postura de Pozas, Ríos, Gandhi y Barros remarca que el papel normativo de las Constituciones, como herramientas de gobierno en las dictaduras, es esencial para frenar a los dictadores o a las coaliciones partidistas en turno, confrontándose con la teoría que veremos a continuación.

### **1.1.2. Compromisos morales**

Mark Tushnet expresa que los compromisos morales de la élite deben existir como elementos esenciales de un constitucionalismo autoritario, debido a que, en los regímenes autoritarios, el líder autócrata – dentro de la lógica de gobierno de un partido dominante – puede modificar libremente la Constitución.<sup>28</sup>

Tushnet sostiene que, en los autoritarismos, puede cambiarse voluntariamente la Constitución, en donde pueden existir límites que no necesariamente sean institucionales, sino se tratan de compromisos morales del grupo en el poder que permitan garantizar los intereses personales de los actores para contener el poder político.<sup>29</sup>

Bajo esta visión las Constituciones no son relevantes en autoritarismos, debido a que el constitucionalismo autoritario se basa únicamente en los acuerdos políticos que logren activar posibles frenos. En consecuencia, los dictadores tienen mayores posibilidades de modificar las normas que deseen a través de estos compromisos.

De esta forma, Tushnet deja a un lado las figuras formales establecidas en las normas constitucionales que adquieran fuerza propia y tiendan a limitar decisiones de los líderes o grupos dictatoriales, tales como mecanismos de defensa de derechos, procedimientos para repartir títulos de propiedad o incluso tribunales para dirimir controversias económicas, civiles o políticas.

Tushnet, en defensa de su propia postura, cita el ejemplo de Singapur relatando que el Partido de Acción Popular (PAP), fundado por Lee Kuan Yew en 1954 y que ha gobernado desde

---

<sup>28</sup> Cfr. Tushnet, Mark, “Authoritarian...”, *cit.*, p. 432.

<sup>29</sup> *Ibidem*, pp. 430 a 432.

la separación de Malasia en 1965, tuvo un considerable éxito político debido a una regulación tolerable de las libertades de expresión y de prensa – sin ser el paraíso de las libertades –, establecimiento de políticas severas en contra de la corrupción y una apertura electoral justa.<sup>30</sup>

A pesar de que, en el año 2011, el PAP sufrió una derrota electoral en la que perdió la mayoría absoluta en el Parlamento, cuyo suceso puede explicarse a partir de la fragmentación y del servilismo del Poder Judicial hacia el gobierno, así como también por las reformas electorales efectuadas en la década de los noventa del siglo pasado, por lo que la hegemonía de este partido político fue diluyéndose.<sup>31</sup>

El caso histórico del PAP, para Tushnet, sería un constitucionalismo autoritario traducido en los límites moralmente acordados por los grupos políticos del mismo partido hegemónico, ignorando que la Constitución pudo haber detentado cierto peso normativo, en virtud de que dichos consensos políticos de la élite fueron hechos para adoptarlos, cambiarlos o suprimirlos dentro del mismo partido, sin importar lo que establecieran las reglas constitucionales.

El inconveniente de esto consiste en que Tushnet no podría explicar aquellas razones por las que el PAP perdió parte de su capital político electoral en el 2011, debido a que las reformas constitucionales posiblemente tuvieron graves consecuencias en dicha derrota parlamentaria para el partido, lo cual hace percatarnos que no solamente los acuerdos políticos sean lo esencial de un constitucionalismo autoritario.

Tushnet señala que México – entre 1929 y 2000 – parece ser un candidato para calificarse como otro ejemplo de constitucionalismo autoritario, al haber tenido un autoritarismo moderado y pragmático, en donde existió una dinámica de cooptación e incorporación dentro de un sistema político.<sup>32</sup>

En esta tesitura del ejemplo mexicano, Tushnet insiste en que las mencionadas estrategias políticas pudieron haber sido exclusivas para moderar las pugnas, entre los grupos del gobierno, omitiendo la posibilidad de estudiar situaciones específicas en las que la norma constitucional desempeñó roles para activar aquellas dinámicas.

La teoría de Tushnet identifica exclusivamente a los constitucionalismos autoritarios por medio de los compromisos morales políticos sosteniendo que, en los regímenes autoritarios, el

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 397, 398, 402, 403, 409 y 410.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pp. 408, 410 a 412.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 393.

dictador puede modificar libremente la Constitución en sus propios términos e incluso puede promover las reformas necesarias para cambiarla extralegalmente, en función de que aquél tiene el poder y la capacidad suficiente para perseguir sus intereses personales.<sup>33</sup>

Tushnet enfatiza que el autoritarismo conforma todas aquellas determinaciones que puedan ser potencialmente hechas por un solo tomador de decisiones, las cuales están formal y materialmente fuera del derecho.<sup>34</sup>

Los autoritarismos, para Tushnet, no enfrentan límites constitucionales y es el compromiso político de la élite lo que realmente pueda llegar a acotar las actuaciones del régimen, cuyo pacto moral del poder público sería una verdadera característica distintiva de los gobiernos autoritarios, en donde Tushnet pone así en duda la eficacia de las limitaciones constitucionales de estos regímenes.<sup>35</sup>

Sin embargo, esta investigación pone a prueba la postura de Tushnet debido a que comprobaré que, en algunos casos, los intentos de reformas constitucionales de los presidentes mexicanos fueron sometidos a escrutinios bajo los parámetros legales necesarios, en donde la Constitución sirvió como punto focal de los intereses políticos de las distintas facciones del partido predominante.

Los autoritarismos no pueden reducirse exclusivamente a pactos políticos, en función de que los mecanismos jurídicos llegan a ser útiles precisamente para distribuir prerrogativas y constreñir a los dictadores. Por tanto, la presente investigación es opuesta a la visión de Tushnet, en virtud de que compruebo que la Constitución mexicana surgió como instrumento importante en el área de las reformas constitucionales durante el siglo pasado.

### **1.1.3. El uso instrumental de la Constitución**

Tamir Moustafa expresa que la función del derecho es, en los regímenes autoritarios, "...el ejercicio eficiente y disciplinado del poder estatal."<sup>36</sup> Esto entiéndase como una manera de

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 432.

<sup>34</sup> *Cfr.* Tushnet, Mark, "Authoritarian Constitutionalism: Some conceptual issues", en Ginsburg, Tom y Simpser, Alberto (eds.), *Constitutions in authoritarian regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, pp. 44 y 45.

<sup>35</sup> *Cfr.* Tushnet, Mark, "Authoritarian...", *cit.*, p. 416.

<sup>36</sup> Moustafa, Tamir, "Law and Courts in Authoritarian Regimes", *The Annual Review of Law and Social Science*, Canadá, vol. 10, noviembre de 2014, p. 283, disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-110413-030532> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

institucionalizar al poder y consolidar la disciplina de los miembros gubernamentales bajo la operatividad de la Constitución que sirve como una herramienta de distribución del poder, con la finalidad de retener el gobierno durante el mayor tiempo posible.<sup>37</sup>

Además, Moustafa señala que, bajo los gobiernos autoritarios, no se cuestiona la existencia del derecho ni de los sistemas jurídicos, pero se observa a la Constitución como herramienta utilizada instrumentalmente, por las autoridades, para mantener el poder y lograr sus objetivos particulares.<sup>38</sup>

El mismo Moustafa muestra como ejemplo al Poder Judicial egipcio, en donde las instituciones judiciales tuvieron un grado importante de independencia y fueron arenas de contención del poder político, durante el autoritarismo del siglo XX, pero, por otro lado, las Cortes funcionaron también como atracción para las inversiones económicas y como herramientas para disciplinar a la maquinaria burocrática egipcia con el fin de no perder el poder.<sup>39</sup>

Esta visión ubica a los autoritarismos como gobiernos que utilizan a las Constituciones de forma instrumental, cuyo papel esencial de los tribunales no implica que sean simples peones del dictador, sino los intereses de este último van encaminados hacia la manipulación del sistema jurídico para conseguir sus metas.

Desde luego que no niego el uso instrumental de las normas constitucionales en distintas áreas de estudio de los autoritarismos como un tipo de fachada para lograr los fines del gobierno, en donde la importancia de las Constituciones radica en que estas fungen como mecanismos de solución de controversias entre la élite.

Lo que rescato de esta perspectiva de Moustafa, para esta investigación, consiste en que la Constitución importa como artefacto jurídico-normativo en determinadas situaciones y es útil para contener el poder político, a través de los actores, órganos e instituciones previstas.

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, pp. 283 y 284.

<sup>38</sup> *Cfr.* Moustafa, Tamir, "Law and Resistance in Authoritarian States: The Judicialization of Politics in Egypt", en Ginsburg, Tom y Moustafa, Tamir (eds.), *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008, p. 132.

<sup>39</sup> *Idem*.

#### 1.1.4. Autolimitaciones

Anne Meng señala que no solamente terceros actores pueden limitar al dictador, debido a que el propio líder puede auto constreñirse, definiendo a los autoritarismos como necesarios regímenes autocráticos institucionalizados, en donde se establecen reglas, procedimientos y jerarquías estructuradas, mediante las cuales el poder y sus recursos son distribuidos dentro de la coalición gobernante, cuya relevancia se muestra cuando el líder institucionaliza dicho gobierno y limita su propia habilidad para tomar acciones arbitrarias en el futuro.<sup>40</sup>

La autolimitación no es única en las autocracias institucionalizadas debido a que forman parte de otros métodos para limitar al dictador, tales como las inclusiones de procedimientos de sucesión para líderes o promulgando reglas que las élites de la misma coalición promueven, porque los autoritarismos institucionalizados ocurren precisamente cuando los frenos al Ejecutivo son creados y llegan a atarlo de las manos.<sup>41</sup>

La institucionalización consiste en el grado de blindaje o del atrincheramiento de las reglas,<sup>42</sup> por lo que este proceso tiene algunas implicaciones importantes: a) la promulgación de normas y creación de procedimientos despersonaliza las formas en que el régimen opera, b) establecimiento de diversos cargos que, dentro de la sede del Ejecutivo, permitan el empoderamiento de otras élites y c) la perpetuación del régimen se encuentra más allá de la influencia individual de un líder.<sup>43</sup>

Meng considera relevante el establecimiento de limitaciones impuestas contra el dictador para constituir un autoritarismo institucionalizado, en donde una de las maneras más efectivas puede ser la autolimitación que el líder requiera diseñar y activar para que su propia coalición partidista se perpetúe, en el poder, el mayor tiempo posible.

Sin embargo, esta postura no toma en cuenta otros aspectos como las circunstancias y las condiciones de otras facciones que ayudan al dictador a llegar y mantenerse en el poder, lo cual resulta casi imposible que el mismo líder se ate de manos para prever arbitrariedades en el porvenir

---

<sup>40</sup> Cfr. Meng, Anne, *Constraining Dictatorship: From personalized rule to institutionalized regimes*, Nueva York, Cambridge University Press, 2020, p. 95.

<sup>41</sup> *Idem*.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 97.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 96.

del sistema político, por lo que es prácticamente necesario que otros actores limiten al autócrata a través de la institucionalización de las reglas y de los procedimientos constitucionales.

A diferencia de esta visión de Meng, el caso mexicano de esta investigación enseña los frenos impuestos a los presidentes por otros actores, con base en la Constitución, debido a que en el área de reformas constitucionales no identifiqué empíricamente autolimitaciones por parte del Ejecutivo Federal. Aquello que rescato de esta perspectiva de constitucionalismo autoritario para este trabajo consiste en la importancia de la institucionalización de los regímenes que destaca el papel de las normas para la supervivencia y mantenimiento de los dictadores en el poder.

## **1.2. Roles de las Constituciones autoritarias**

Después de haber analizado las diferentes teorías sobre constitucionalismo autoritario y adoptando mi postura al respecto en torno a las limitaciones y la importancia que adquieren las Constituciones, ahora es el turno de exponer los roles que estas normas constitucionales pueden desempeñar.

Generalmente se ha asumido que las Constituciones autoritarias son normas codificadas que solamente legitiman a los dictadores, lo cual genera muchas dudas al respecto, debido a que el papel de la Constitución puede contener entramados más complejos que permitan constitucionalizar, paulatinamente, al régimen, ya sea limitando, consolidando o regularizando el poder político.

Tom Ginsburg y Alberto Simpser investigan las causas bajo las cuales ciertos regímenes autoritarios gastan esfuerzos políticos en el diseño y promulgación de las Constituciones, respondiendo que lo más obvio consiste en que sean tratadas como artefactos que legitiman un gobierno, pero al mismo tiempo se produce otra interrogante acerca de cómo sería posible que un documento engañoso pudiera producir legitimidad alguna, por lo que habría que analizar qué hacen las Constituciones y, en el supuesto de que importen, cómo operan.<sup>44</sup>

En este sentido, Ginsburg y Simpser encuentran un par de posibles respuestas: i) Las Constituciones autoritarias pueden auxiliar a los actores políticos para que puedan trabajar juntos y establezcan procedimientos e instituciones que permitan solucionar problemáticas de coordinación y de compromisos – punto focal o de equilibrio –; mientras que también puede

---

<sup>44</sup> Cfr. Ginsburg, Tom y Simpser, Alberto, “Introduction: Constitutions...”, *cit.*, p. 1.

sucedir que ii) las Constituciones podrían contener propiedades normativas que les confieran una fuerza independiente, incluso en el contexto del gobierno autoritario.<sup>45</sup>

En este trabajo, como lo he mencionado en la introducción, compruebo que estas últimas respuestas respecto de la importancia de promulgar Constituciones autoritarias se reflejan en los casos fallidos de reforma constitucional de los presidentes mexicanos, en donde las amenazas de los intereses, por parte de los actores afectados, provocan el surgimiento de las reglas como punto focal, en cuanto a estabilizar y equilibrar las pretensiones de las facciones, y adquiriendo una dimensión normativa propia.<sup>46</sup>

Ginsburg y Simpser afirman que el gran desafío de estudiar los gobiernos autoritarios consiste en averiguar por qué resulta que, en mayor medida, las Constituciones escritas se vuelven tan importantes en estos regímenes al ser un complejo de reglas, pero muchas veces se guarda silencio respecto de las razones por las que las reglas mismas puedan o deban ser codificadas en un documento escrito.<sup>47</sup>

Para dar una respuesta a dicho cuestionamiento puede ser necesario distinguir entre la decisión de redactar una Constitución y las funciones que tiene una Constitución, porque el documento nos puede brindar el diseño formal de las instituciones, mientras que, por otro lado, existen funciones normativas que abren la posibilidad de establecer innovaciones institucionales que no pudieron preverse al momento de promulgar la Constitución como norma escrita.<sup>48</sup>

En este sentido, el funcionamiento de la Constitución mexicana permitió a diversos actores gozar de las mieles del poder concentrado siendo distribuido en el mismo circuito del partido hegemónico, por lo que resulta esencial detectar los roles del texto constitucional y las instituciones que fueron desarrollándose durante el régimen.

Ahora bien, las Constituciones son útiles en los autoritarismos, en distintos ámbitos, al cumplir funciones que puedan llegar a metas particulares. Estos diversos funcionamientos no son

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>46</sup> Al respecto de la fuerza normativa independiente valdría la pena recordar a Karl Loewenstein, cuando las Constituciones nominales pueden volverse Constituciones normativas partiendo de un trayecto educativo para determinar la dinámica del proceso del poder, en donde una Constitución para que esté viva no basta con que sea válida jurídicamente, sino requiere ser real y efectiva, cuyas reglas dominen el proceso político o el proceso del poder se adapte a la misma Constitución, por lo que, durante ese tránsito, las normas constitucionales pueden servir para encontrar equilibrios internos, entre la élite, basados en los intereses sociopolíticos que puedan embonar en la vida jurídica de la Constitución. Ver: *Cfr.* Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1976, pp. 216 a 218.

<sup>47</sup> *Cfr.* Ginsburg, Tom y Simpser, Alberto, "Introduction: Constitutions...", *cit.*, p. 12.

<sup>48</sup> *Idem*.

exclusivos de los autoritarismos, sino también pueden detectarse en las democracias, los cuales se refieren a manuales de operación, esfuerzos de coordinación, la credibilidad, el control del agente principal, grandes anuncios, embellecimiento, rastreo,<sup>49</sup> instrumentalización y repartición de poder. A continuación, expongo cada una de estas funciones.

Los manuales de operación activan el funcionamiento básico del gobierno, en donde las Constituciones describen las áreas en las que diversos actores cooperan para seguir las instrucciones de las reglas, lo cual puede conllevar a desentrañar facultades, prerrogativas, deberes, competencias, limitaciones y prohibiciones del régimen.<sup>50</sup>

Los esfuerzos de coordinación son aquellos comportamientos alineados de los actores políticos, en donde las Constituciones reparten intereses y preferencias para los diversos grupos que ostentan el poder, por lo que el establecimiento de reglas se vuelven soluciones ante cualquier problemática que pueda existir en cuanto a coordinar los diferentes intereses.<sup>51</sup>

La credibilidad se refiere a qué tan creíbles pueden ser los compromisos que asumen los autócratas una vez que arriban al poder, de tal manera que la Constitución permite al dictador hacer pactos verosímiles, en donde las reglas puedan sancionar a la élite, lo cual implica que en algunas ocasiones se tornan en señales factibles de cumplimiento, mientras que en otros casos se vuelven ficticios.<sup>52</sup>

El control del agente principal versa sobre la problemática de que los subordinados, en el estrato burocrático, detentan información esencial que puede producir actividades distintas que busca el dictador o que genera anomalías en sus comportamientos, lo que provoca ineficiencias para gobernar adecuadamente, en donde se requiere construir infraestructuras que permitan a las élites controlar y manejar a las burocracias, cuyas Constituciones sirvan como herramientas para resolver este problema.<sup>53</sup>

Los grandes anuncios, también conocidos como los *billboards*, consisten en aquellas publicidades que lanzan los regímenes para avisar cambios que sucederán, dotando a la política del gobierno de una legitimidad adicional ante las audiencias internacionales y domésticas.<sup>54</sup>

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, pp. 4 a 6.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 6.

El embellecimiento o fachada enriquece el contexto de las reglas, lo cual puede implicar desviar las atenciones de los observadores externos, sin que exista un escrutinio de la realidad social y política.<sup>55</sup>

Se encuentra también la función de rastreo, bajo la cual se entiende como un plan aspiracional que busca el régimen como aquellas metas que propone el dictador o el grupo en el poder de lo que pudiera llegar a ser, en donde las Constituciones se tornan en documentos aspiracionales que sirven y motivan a las sociedades para construir un mejor futuro.<sup>56</sup>

Además, la Constitución puede fungir un rol instrumental como lo analicé previamente con Moustafa, quien apunta que la norma constitucional puede funcionar con el propósito de cumplir los fines del grupo en el poder y los intereses particulares de ciertos grupos de la élite, justificando que las reglas sirven para limitar al Ejecutivo, siempre y cuando aquellas ayuden como una manipulación para lograr un beneficio común o compartido entre la élite y posiblemente entre otros grupos que no estén en la estructura interna del poder.<sup>57</sup>

Otro rol es aquel que reparte y distribuye prerrogativas al interior del régimen como lo sostienen Michael Albertus y Victor Menaldo, quienes afirman que las coaliciones autocráticas adoptan Constituciones por la sencilla razón de consolidar una distribución de poder que le permita a una organización codificar y defender sus derechos – prerrogativas –, en virtud de que dichas coaliciones tenderán a durar más en el poder que aquellas que no hayan adoptado normas constitucionales.<sup>58</sup>

De hecho, las Constituciones son algunas de las varias herramientas existentes – además de represión, cooptación y redes clientelares – que los dictadores pueden utilizar para consolidarse en el poder prolongando la duración del régimen, por lo que dichas Constituciones juegan un papel crucial en cuanto a la consolidación de las filas internas del gobierno, formando lealtades y fomentando confianza entre el dictador y su partido.<sup>59</sup>

En el autoritarismo mexicano, la repartición y aseguramiento de expectativas fueron definidas en las reglas constitucionales, lo cual reflejó que, en la mayoría de las ocasiones, los

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>57</sup> *Cfr.* Moustafa, Tamir, “Law and Courts...”, *cit.*, pp. 284 y 285.

<sup>58</sup> *Cfr.* Albertus, Michael y Menaldo, Victor, “Dictators as founding fathers? The role of Constitutions under autocracy”, *Economics & Politics*, Singapur, vol. 24, núm. 3, noviembre de 2012, pp. 279 y 280, disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.2012.00402.x> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 280.

presidentes consiguieron la aprobación de las reformas que deseaban, en la medida que los intereses políticos del partido y de los actores involucrados estuviesen protegidos.

No obstante, en ciertos asuntos los presidentes no lograron las reformas debido a que las prerrogativas constitucionales de las élites corrían el peligro de extraviarse, por lo que estos grupos replicaron amenazas con la finalidad de negar la modificación al texto constitucional, como sucedió en el caso de la prolongación del sexenio presidencial de 1951, en donde el grupo cardenista amagó con escindir al PRI por medio de preferir a un candidato de otro partido político.

En el área de las reformas constitucionales es posible identificar algunos de los roles previamente expuestos en los casos fallidos de los presidentes. Otro ejemplo puede ser aquel intento de la reforma laboral de 1931, en el que se desempeñó un rol de manual operativo, en donde se buscaba que la cooperación sirviera como alineación de intereses para debilitar la fuerza política de un partido que competía directamente con el recién fundado PNR.

Otro caso que puedo mencionar, por el momento, fue aquel proyecto de reforma de regulación de títulos y del ejercicio profesional de 1941, cuyo rol consistió en haber sido un gran anuncio como dosis de legitimidad adicional para engrosar la figura del presidencialismo y la corriente nacionalista, lo cual no terminó por concretarse ante la negativa de otros grupos políticos.

Los conflictos generados en el ámbito de las reformas constitucionales muestran que la misma norma constitucional coadyuvó como punto focal para estabilizar riesgos de afectación de intereses o probable reducción de competencias, encontrando que los constreñimientos devienen de diversos juegos políticos, pero basados en la dimensión jurídico-normativa de la Constitución, de tal manera que funcione en un sentido jurídico y no exclusivamente político.

### **1.3. El presidencialismo mexicano: los hombres que no lo pudieron todo**

En la temporalidad investigada en este trabajo, entre los años de 1929 y 1988, el PRI – anteriormente como PNR y PRM – fue el partido político hegemónico que gobernó al México posrevolucionario, al haber sido el Ejecutivo Federal el líder visible del mismo partido, considerando que diferentes presidentes gobernaron cada seis años, pero sin una verdadera competencia electoral.

Los presidentes, al haber contado con la mayoría calificada en el Congreso de la Unión y con la mayoría absoluta en las Legislaturas Locales, detentaron, al menos en la teoría, altas posibilidades de reformar la Constitución mexicana.

Sin embargo, la evidencia empírica de esta investigación enseña que el procedimiento de reforma no fue uniforme, debido a que el régimen autoritario tuvo diversas facetas, cuya interacción con los Poderes Legislativo y Judicial Federales, los Congresos Estatales o con los mismos gobernadores marcó un importante activismo durante el autoritarismo, lo cual se reflejó en el constreñimiento del poder presidencial y en la consolidación de las facultades presidenciales.

Ahora, para aproximarme al fenómeno del presidencialismo mexicano requiero abordarlo a partir de estas visiones: desde los estudios históricos basados en que los presidentes pudieron hacerlo todo y analizar la óptica de aquello que no lograron realizar, con la finalidad de mostrar, empíricamente, las fronteras y perímetros del Ejecutivo Federal en las iniciativas de reforma constitucional.

Existe una visión tradicional sobre los presidentes de la república, a quienes se les consideró como los personajes todopoderosos que ostentaban facultades omnímodas al haber conformado una red de capital político importante, desconociendo límites morales y jurídicos, siendo el mito histórico del tlatoani y del virrey novohispano que reencarnaba en el Poder Ejecutivo Federal, cuya investidura presidencial surgía del espíritu imperialista y monárquico, convirtiéndose en los hombres que lo podían todo.<sup>60</sup>

Desde esta perspectiva, el antiguo régimen priista era calificado históricamente como una especie de gobierno autoritario personalista, en donde el poder residía, de manera desorbitada, en una sola persona, lo cual queda en la generalidad de un marco teórico que favorecía al partido predominante.

Ciertos imprescindibles académicos que estudiaron el presidencialismo mexicano, como Jorge Carpizo, han señalado que el sistema político mexicano, durante el siglo XX, tuvo un hiperpresidencialismo o mejor conocido como un presidencialismo metaconstitucional,<sup>61</sup> el cual

---

<sup>60</sup> Cfr. Espíndola Mata, Juan, *El hombre que lo podía todo, todo, todo: Ensayo sobre el mito presidencial en México*, México, D.F., El Colegio de México, 2004, pp. 27 a 35.

<sup>61</sup> Las facultades metaconstitucionales fue un término acuñado, en el caso mexicano, por Jorge Carpizo, las cuales se encontraban afuera de la Constitución escrita: a) la jefatura real del PRI recaía únicamente en el presidente, b) la designación del sucesor, cuyo procedimiento consistía en que el presidente saliente escogía a su sucesor con amplio margen de libertad, c) el nombramiento y d) remoción de gobernadores. Ver: Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 19ª ed., México, D.F., Siglo veintiuno editores, 2006, pp. 190 a 199.

centralizaba y acaparaba todas las funciones, de tal suerte que la versión mexicana presidencialista deformaba la institución clásica del presidencialismo<sup>62</sup> diseñada por los estadounidenses.

Daniel Cosío Villegas manifestaba que el poder de los presidentes era enorme, el cual no solo provenía de las leyes, sino también de fuentes extralegales producidas a partir de creencias populares en las que su poderío crecía constantemente, por lo que aquellos eran monarcas que duraban seis años en su encargo, cuyas decisiones eran absolutas e indiscutibles, entendiendo al régimen como una “monarquía absoluta sexenal y hereditaria en línea transversal.”<sup>63</sup>

Sin embargo, es necesario aclarar que estas afirmaciones han sido sometidas a prueba en las últimas décadas y perdieron de vista algunos rubros bajo los cuales los presidentes no lograron ejercer tal poderío.

Por ejemplo, en referencia al tema de la sucesión presidencial, Cosío Villegas afirmaba que el Ejecutivo Federal poseía una facultad para elegir a su sucesor, tratándose de una resolución arbitraria y caprichosa del presidente en turno, guiándose este por un asunto de afinidad entre el presidente saliente y su delfín, lo cual no implicaba regla alguna.<sup>64</sup>

De hecho, Carpizo mencionaba textualmente: “el presidente saliente escoge al sucesor... quizá su única limitación sea que el escogido no vaya a ser fuertemente rechazado por amplios sectores del país, lo que en realidad es difícil, o que, como se ha expresado; cometa un disparate garrafal. Por tanto, su discrecionalidad es casi absoluta.”<sup>65</sup>

Estas últimas aseveraciones ameritan observarse cuidadosamente, en virtud de que no niego esta práctica presidencial, pero tanto Cosío como Carpizo hicieron a un lado otras normas formales bajo las cuales se fundamentaban los procesos electorales, independientemente de que no existiera una verdadera competencia política. Además, existieron juegos políticos en los que el Ejecutivo Federal no siempre pudo gozar de discreción absoluta al momento de elegir sucesor.

En estos estudios no se consideraron otras circunstancias políticas del contexto, como ocurrieron en las elecciones de 1940 y 1946, cuando las designaciones de Manuel Ávila Camacho y de Miguel Alemán Valdés no fueron hechas conforme a la exclusiva voluntad presidencial, en función de que se recurrió a las facciones parlamentarias y a los gobernadores para lograr los

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, pp. 29 a 31.

<sup>63</sup> Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, 6ª ed., México, D.F., Joaquín Mortiz, 1972, pp. 24 a 31.

<sup>64</sup> *Cfr.* Cosío Villegas, Daniel, *La sucesión presidencial*, México, D.F., Joaquín Mortiz, 1975, pp. 18 y 19.

<sup>65</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, *cit.*, p. 194.

apoyos necesarios, provocando que la decisión del presidente no fuese tomada en modalidad solitaria, sino más bien considerando el entorno y el juego político al interior del partido.<sup>66</sup>

Incluso, entre 1946 y 1970, la evidencia histórica también muestra que la elección del próximo presidente fue determinada por aspectos coyunturales nacionales e internacionales, como lo fueron los casos de la disidencia de Miguel Henríquez Guzmán o la designación de Gustavo Díaz Ordaz, quien ganó protagonismo durante la crisis de los misiles en Cuba al haber participado en varias discusiones diplomáticas, debido a que el presidente López Mateos se encontraba en una gira política por Asia.<sup>67</sup>

De hecho, Joy Langston apunta que esta práctica informal de los presidentes mexicanos podía ejemplificarse como el procedimiento del “dedazo”, cuya esencia radicaba en que el presidente saliente escogía a su sucesor, pero al mismo tiempo, los límites temporales y electorales del periodo presidencial se encontraban formalmente codificados en la Constitución.<sup>68</sup> Ambas actividades – una informal y la otra formal – fueron reconocidas por la ciudadanía mexicana como el *modus operandi* prevaleciente y también fueron aplicadas por muchos años.<sup>69</sup>

Esto significa que ambas reglas se encontraban dentro del constitucionalismo, algo que tanto Cosío como Carpizo omitieron en sus respectivas investigaciones, así como tampoco terminan por explicar la interacción entre los presidentes y la Constitución, el proceso heterogéneo de las temporalidades, la sofisticada estructura del partido predominante y las condiciones pragmáticas de otros actores que influyeron en el escenario político.

No busco confrontarme con estas investigaciones tradicionales del presidencialismo mexicano en lo que se refiere a todo aquello que hicieron los presidentes durante el siglo XX, ni tampoco estoy negándolas, pero ha sido necesario señalar algunas ausencias de contextualización de ambiente político y demás factores que no fueron tomados en cuenta para observar ciertas lagunas bajo las cuales existieron áreas consistentes en aquello que no pudo realizar el Ejecutivo Federal. Por tanto, ahora me centraré en esta última óptica.

---

<sup>66</sup> Cfr. Rodríguez Kuri, Ariel, “El presidencialismo en México. Las posibilidades de una historia”, *Historia y Política*, España, núm. 11, enero – junio de 2004, p. 142, disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/historia-y-politica/numero-11-enerojunio-2004/el-presidencialismo-en-mexico-las-posibilidades-de-una-historia-1> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>67</sup> *Ibidem*, pp. 145.

<sup>68</sup> Cfr. Langston, Joy, “The Birth and Transformation of the Dedazo in Mexico”, en Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (eds.), *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2006, pp. 143 a 159.

<sup>69</sup> *Idem*.

Al respecto, Juan Espíndola Mata opina que las descripciones sobre el predominio presidencial eran realizadas conforme a los cuadros míticos que representaron diversos sistemas de creencias que precisamente hicieron creíble el mito de la presidencia todopoderosa, por lo que la verdad de este mito no radicaba en su contenido, sino en el imaginario del colectivo nacional.<sup>70</sup>

Desde luego que el poder de los presidentes mexicanos no era menor, pero, como lo apunta el mismo Espíndola, aquellos tenían que negociarlo con otros actores y grupos,<sup>71</sup> dando como resultado acuerdos y actos políticos, junto con el uso de la Constitución, como parte importante del sistema, siendo esto un aspecto legitimador.

Por ello existen otras investigaciones que han buscado los ámbitos en los que los presidentes debían negociar, repartir el poder, institucionalizar el régimen o los vacíos que aún existen para explicar adecuadamente el funcionamiento de la Constitución en el régimen autoritario, con el objetivo de que el Ejecutivo fuese limitado en momentos determinados, lo cual conlleva a estudiar el presidencialismo mexicano desde la existencia de una heterogeneidad en la coalición partidista, en donde distintos actores y grupos se vieron involucrados.

Arnaldo Córdova admitía un tipo de pluralismo dentro del PRI, en donde no todo el poder recaía únicamente en los presidentes, aunque aquel también remarcó que había prerrogativas de los presidentes como poderes de hecho, es decir, afuera de la Constitución mexicana, ya que la dictadura y la democracia podían combinarse en el texto constitucional, pero esto implicaba rasgos políticos que se encontraban más allá del marco constitucional;<sup>72</sup> un razonamiento semejante al de Emilio Rabasa,<sup>73</sup> cada uno dentro de su particular contexto.

---

<sup>70</sup> Cfr. Espíndola Mata, Juan, *El hombre que lo podía todo...*, cit., pp. 62 y 63.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>72</sup> Cfr. Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, 22ª reimp., México, D.F., Ediciones Era, 2000, p. 45.

<sup>73</sup> La posibilidad de una convivencia entre dictadura y democracia en el régimen político mexicano fue analizada, por primera vez, por Emilio Rabasa en *La Constitución y la Dictadura*, en el contexto específico durante el tránsito del siglo XIX al XX, cuya argumentación principal versaba en comprender una dictadura democrática que se había configurado en la Constitución de 1857, en donde el presidente – en los casos de Benito Juárez y Porfirio Díaz – buscaba extralimitarse en sus facultades debido a que el Poder Legislativo y, en algunas ocasiones, los poderes locales eran más fuertes que el Ejecutivo Federal.

Así, los aspectos dictatoriales y autoritarios convivían en el constitucionalismo democrático mexicano, cuyas facultades extra constitucionales estaban limitadas moralmente por ciertos valores como la salvación de la patria y la imposibilidad de cambiar la forma de gobierno. Rabasa admitía que los presidentes mexicanos del siglo XIX – fundamentalmente entre 1857 y 1900 – habían sido acusados de dictadores, pero la dictadura era consecuencia de la organización constitucional mexicana y la perpetuidad de los presidentes era un resultado natural de la dictadura. Para profundizar más en el tema, consultar: Cfr. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura: Estudio sobre la organización política de México*, 10ª ed., México, D.F., Porrúa, 2011, p. 111.

En mi opinión, el pensamiento constitucional rabasiano no trataba simplemente de justificar la dictadura mexicana, sino consistía en mostrar las posibilidades reales de cómo equilibrar los poderes en el constitucionalismo

Por tanto, bajo este ángulo de estudio, se afirmaba que los presidentes eran pieza clave del sistema, pero debían interactuar con otros grupos políticos para la vital permanencia del partido hegemónico en el poder.

Además de la combinación de los elementos democráticos y dictatoriales en el Ejecutivo Federal mexicano del siglo pasado, Córdova expresó que, a partir de la institucionalización del presidencialismo mexicano, los presidentes combinaron las facultades legales con los poderes de hecho, por lo que implicaba la sustitución del autoritarismo por la negociación y la discusión de los intereses, sin eliminar el recurso de la fuerza para tener el control; de tal manera que el equilibrio promocionaba los intereses grupales por medio de una lucha interna institucional.<sup>74</sup>

No obstante, la visión de Córdova se queda en el plano estrictamente político y no reside en lo jurídico, omitiendo aquel que ciertos poderes fácticos presidenciales estaban dentro del marco constitucional. Entonces, Córdova no explica el proceso de institucionalización del partido predominante a partir de las reglas constitucionales, independientemente de los acuerdos pactados entre la clase política.

En este punto es necesario recordar que hubo varias actuaciones de los presidentes que se encontraban dentro de un marco institucional, en donde existieron restricciones económicas y políticas que definieron un autoritarismo particular del régimen.<sup>75</sup>

Soledad Loaeza expresa textualmente: “...Creo que mirar a los presidentes del período desde la perspectiva de aquello que no podían hacer, y ya no de lo que hicieron, recoge una dimensión complementaria del presidencialismo que enriquece nuestra comprensión del fenómeno.”<sup>76</sup> Precisamente esta óptica que apunta Loaeza complementa los estudios tradicionales del presidencialismo mexicano.

También debe tomarse en cuenta a la coalición partidista – PRI –, bajo múltiples personalidades, las cuales han cambiado por su propia astucia y necesidad ajustándose a diversas épocas del siglo XX, navegando por los más diversos movimientos sociales, desde la represión

---

de 1857, por lo que dictadura y democracia no resultaban incompatibles, sino podían ser conceptos políticos complementarios dentro de las circunstancias particulares de aquel episodio de nuestra historia constitucional.

<sup>74</sup> Cfr. Córdova, Arnaldo, *La formación del poder...*, cit., p. 55.

<sup>75</sup> Cfr. Loaeza, Soledad, “Dos hipótesis sobre el presidencialismo autoritario”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Nueva Época, Año LVIII, núm. 218, mayo – agosto de 2013, p. 55, disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/42660/38754> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>76</sup> *Idem.*

hasta la inclusión.<sup>77</sup> Se ha examinado, con máximo detalle, la transición hegemónica del PRI pasando del autoritarismo a la democracia, y cómo el mismo partido se adaptó a las circunstancias – renovando reglas políticas – para haber regresado a la presidencia en el siglo XXI.<sup>78</sup>

Esto implica el cambio frecuente al interior del partido hegemónico adaptándose a las necesidades políticas para su permanencia y supervivencia en el medio, construyéndose corrientes de pensamiento diferentes en el seno del poder.

En este aspecto heterogéneo, Beatriz Magaloni muestra que la hegemonía del PRI no implicaba la actuación de un régimen autoritario simple, sino todo lo contrario, en función de su articulación compleja para operar en la vida política de México como el apoyo de las estructuras de las masas adheridas al partido político, la compra de votos, el equilibrio institucional adaptado al interior del PRI y la pluralidad de pensamiento de los grupos o corrientes políticas que existieron dentro del mismo partido.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Cfr. Sánchez Talanquer, Mariano y Becerra, Ricardo, “Introducción: Significados que cambian”, en Sánchez Talanquer, Mariano y Becerra Laguna, Ricardo (coords.), *Las caras de Jano: Noventa años del Partido Revolucionario Institucional*, Ciudad de México, PRI, CIDE, 2019, p. 25.

<sup>78</sup> Cfr. Langston, Joy K., *Democratization and Authoritarian Party Survival: Mexico's PRI*, Nueva York, Oxford University Press, 2017, pp. 60, 96 a 101.

<sup>79</sup> De hecho, Beatriz Magaloni explica que la trillada denominación de “la dictadura perfecta”, de Mario Vargas Llosa, fue impuesta sin que la sociedad mexicana lo hubiese notado, debido a que los mexicanos parecían seres ingenuos que no alcanzaban a comprender que habían vivido, durante varios años, bajo un régimen autocrático. Ver: Cfr. Magaloni, Beatriz, *Voting for autocracy: Hegemonic Party survival and its demise in Mexico*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008, pp. 11 a 24.

Cabe aclarar que, durante el suceso del “Encuentro Vuelta: La experiencia de la libertad” llevado a cabo el 30 de agosto de 1990, Mario Vargas Llosa se refirió a que México había sido la dictadura perfecta por la pacífica permanencia inamovible, en el poder, de un partido político único, durante varias décadas, el cual concedía un espacio suficiente para la crítica en la medida que esta última le sirviera al régimen, confirmando que, aparentemente, se trataba de un partido democrático, pero realmente suprimía, por todos los medios, aquella detracción que hubiera puesto en peligro su permanencia.

Vargas Llosa continuó expresando que el PRI reclutaba eficientemente al medio intelectual a través de sutiles sobornos – trabajos, nombramientos o cargos públicos – sin exigirle a cambio una adulación, más bien pidiéndoles a los intelectuales una moderada crítica, y, además, un gobierno ausente en haber efectuado una verdadera justicia social, quedando el PRI, ante la visión del mundo, como si fuese una dictadura camuflada *sui generis*, pero, por ello, no podía exonerarse a México de las tradiciones dictatoriales latinoamericanas, a pesar de que nuestro país no tuvo, formalmente, un tipo de dictadura militar.

Ante esta afirmación, Octavio Paz precisó que México había padecido un sistema de dominación hegemónica de un partido, lo cual era una circunstancia peculiar a diferencia de otros países latinoamericanos, por lo que no podía definirse al caso mexicano, de manera formal, como una dictadura.

Revisar: Cfr. Vargas Llosa, Mario, “México es la dictadura perfecta. Españoles y latinoamericanos intervienen en la polémica sobre el compromiso y la libertad”, *El País*, disponible en: [https://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024), y también ver dicha intervención en: Vargas Llosa, Mario, *La dictadura perfecta*, Encuentro Vuelta organizado por Paz, Octavio y moderado por Krauze, Enrique, México, 30 de agosto de 1990, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=kPsVWVWg-E38> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

Entonces, el presidencialismo mexicano logró sobrevivir, durante tantos años, a través de un régimen de partido hegemónico, en donde se activó una serie de mecanismos políticos – fuerte estructuración de masas – y de fórmulas institucionales – la hegemonía del equilibrio bajo reglas económicas y ciertos principios inquebrantables – que funcionaron para sostener al gobierno y para permanecer afiliado voluntariamente, así como también para brindarle una larga estabilidad al sistema.<sup>80</sup>

El caso del PRI, como lo señala Kenneth Greene en relación con los autoritarismos de otros regímenes similares tales como los de Japón, China y Malasia, surge del análisis empírico de las élites y los buenos resultados económicos que ayudaron, en buena medida, a la captación del voto hacia un solo partido político.<sup>81</sup>

De esta manera, las modalidades política y jurídica fueron compatibles para tratar de averiguar ese punto focal entre las distintas facciones de la coalición partidista, lo cual observaremos en los intentos fallidos por reformar la Constitución.

Ante este panorama expuesto, me centro en todo aquello que los presidentes no consiguieron en sus intentos por reformar la Constitución, tomando en cuenta el contexto, las facciones partidistas, actores políticos y sociales, siendo una postura que sumaría a las investigaciones acerca de la naturaleza de los límites del presidencialismo mexicano.

#### **1.4. La participación y el papel del Poder Legislativo mexicano**

Actualmente, los académicos no solo estudian al Poder Ejecutivo en las dictaduras, sino también a las Legislaturas, en función de descifrar las razones por las cuales los Congresos han sido convocados por los autócratas, convirtiéndose aquellos en un elemento esencial del régimen.

Para los efectos de este trabajo resulta necesario dar un contexto del Poder Legislativo mexicano, al haber sido el principal órgano que no terminó por aprobar ciertas reformas constitucionales de los presidentes considerando elementos circunstanciales del medio político, partidos, actores y bloques parlamentarios que existieron durante los primeros años del PNR.

---

<sup>80</sup> Cfr. Magaloni, Beatriz, *Voting for autocracy...*, cit., pp. 47 a 53, 198 y 199.

<sup>81</sup> Cfr. Greene, Kenneth F., *Why dominant parties lose: Mexico's democratization in Comparative Perspective*, 2ª reimp., Nueva York, Cambridge University Press, 2011, pp. 120, 256 y 257.

Jennifer Gandhi, Ben Noble y Milan W. Svulik han investigado que, desde finales del siglo XIX hasta la fecha, las Legislaturas han estado presentes en el 80% de los autoritarismos, en donde algunas descartan un rol ceremonial – funcionan para aprobaciones automáticas – y otras parten desde lo opuesto, las cuales consisten en que los Congresos son instrumentos para canalizar y compartir el poder, dando como resultado la disminución de asimetrías de información entre los *insiders* del régimen.<sup>82</sup>

En esta forma de compartir el poder con las Legislaturas, Milan W. Svulik expresa que los regímenes autoritarios se benefician por establecer instituciones políticas que contribuyen a disminuir los conflictos por repartir jurisdicciones o competencias aumentando la transparencia entre las élites del régimen, de tal manera que la interacción con otras instituciones como las Legislaturas involucra un tema de deliberación sobre cambios de políticas y renovaciones periódicas del gobierno.<sup>83</sup>

Incluso, aquellas instituciones que podrían estar marginadas en la informalidad – comités, politburós y otros grupos – se convierten en operadores formales del sistema, una vez que son incorporadas en los partidos políticos y también en las Legislaturas.<sup>84</sup>

Consideremos que el Legislativo mexicano estaba integrado por diversos actores políticos que representaban intereses sindicales y económicos, cuyos líderes estaban al interior del Congreso conformando, en un principio, bloques parlamentarios que transitaron hacia uno solo que terminó siendo heterogéneo dentro de un partido político.

Matthew Charles Wilson y Josef Woldense señalan que los académicos buscan explicar las razones por las cuales las Legislaturas han sido establecidas en los regímenes autoritarios con una larga duración, porque ha existido una idea general respecto de que el Legislativo era solo una fachada que brindaba una apariencia de legitimidad a las decisiones tomadas por los gobernantes, pero actualmente las investigaciones han comprobado que los Congresos son pilares de estabilidad en los regímenes autoritarios.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Cfr. Gandhi, Jennifer *et al.*, “Legislatures and Legislative Politics without democracy”, *Comparative Political Studies*, Estados Unidos de América, vol. 53, núm. 9, agosto de 2020, pp. 1360 y 1361, disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414020919930> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>83</sup> Cfr. Svulik, Milan W., *The politics of authoritarian rule*, Nueva York, Cambridge University Press, 2012, pp. 89 y 90.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 90.

<sup>85</sup> Cfr. Wilson, Matthew Charles y Woldense, Josef, “Contested or established? A comparison of legislative powers across regimes”, *Democratization*, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, vol. 26, núm. 4, 2019, pp. 586 y 587, disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1564282> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

De hecho, en ciertas iniciativas fallidas de reforma de los presidentes que afectaban a los actores legislativos, las amenazas surgieron para equilibrar y estabilizar las pretensiones de los grupos políticos.

Ahora bien, dentro de los intentos para reformar la Constitución mexicana resultaba necesaria la colaboración de otros poderes públicos, fungiendo el Poder Legislativo, tanto Federal como Local, un papel crucial para llevar a cabo las aprobaciones de los proyectos, tomando en cuenta que Ejecutivo y Legislativo, en un sistema constitucional, han sido poderes separados, pero con competencias compartidas, siendo una de estas el procedimiento de reforma constitucional.

Los cambios del texto constitucional no siempre fueron uniformes durante todas las décadas en las que el PRI estuvo al frente de la presidencia de la república. La interacción y cooperación fue, entre Ejecutivo y Legislativo, realmente necesaria para modificar la Constitución, dando como consecuencia que en la mayoría de las veces los presidentes consiguieron ciertas reformas, mientras que en otros supuestos no lo lograron.

Esto nos indica que la participación del Legislativo no fue absolutamente pasiva, en función de que el Congreso podía ser un dique contra los presidentes y contra los diversos intereses grupales del partido hegemónico. El Poder Legislativo mexicano desempeñó un papel esencial para aprobar reformas constitucionales.

Como lo apuntaba Ignacio Marván, en el sentido de que ha existido una idea general consistente en que, una vez aprobada la Constitución de 1917, el Legislativo pasó a un plano totalmente secundario en el sistema político mexicano, pero a pesar del carácter presidencialista que concedía el texto constitucional, el Congreso tuvo un peso determinante, al menos, en la primera época del restablecimiento del orden institucional, sin que el Ejecutivo contase con la libertad de acción que tendría en décadas posteriores.<sup>86</sup>

Marván afirmaba que las reformas constitucionales, posteriores a 1920, junto con determinados acontecimientos políticos fueron las explicaciones de una subordinación de los legisladores al Ejecutivo.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Cfr. Marván Laborde, Ignacio, "Ejecutivo fuerte y división de poderes: El primer ensayo de esa utopía de la Revolución Mexicana", en Casar, María Amparo y Marván Laborde, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría: México 1867 – 1967*, México, D.F., Taurus, CIDE, 2002, p. 128.

<sup>87</sup> *Idem.*

El origen de esta integración legislativa puede observarse en cómo se fueron tejiendo las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, durante las décadas de los veinte y de los treinta, justamente cuando nacía el PNR.

Por tanto, durante el periodo de gestación del partido hegemónico es preciso analizar aquellos años en los cuales existió un Congreso que aún no había sido disciplinado, porque, a pesar de que la fundación del PNR se dio en 1929, esto no significó una sumisión automática de la Legislatura a los presidentes, sino más bien marcó el inicio de la centralización del Poder Legislativo.

Comencemos con la Legislatura XXVI, la cual fue conocida por su labor de obstruir las iniciativas del presidente Francisco I. Madero, por lo que derivado de esta experiencia negativa de gobierno dividido<sup>88</sup> y de los sucesos del siglo XIX con la Constitución de 1857, se puede explicar una Constitución para el siglo XX y las causas por las cuales el Constituyente decidió construir un Ejecutivo fuerte<sup>89</sup> que evitase el peligro que podía representar un Congreso en situaciones similares a las del presidente Madero.

Posteriormente al homicidio perpetrado contra el presidente Carranza, la década de los veinte fue un periplo para el Ejecutivo Federal, en función de que los caudillos sonorenses – Felipe Adolfo de la Huerta Marcor, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles –, tras haber conseguido la victoria de la Revolución, activaron un régimen institucionalmente débil, en donde los presidentes fueron la pieza clave del sistema sin descartar la diversidad de partidos políticos locales.

De hecho, la Constitución de 1917 no fue diseñada para que los partidos políticos fuesen mecanismos esenciales en la operatividad constitucional debido a que el texto adoptó un sistema electoral que obstaculizaba la progresividad y el surgimiento de partidos políticos nacionales.<sup>90</sup>

El diseño constitucional consistió en un sistema de mayorías relativas en circunscripciones uninominales, cuyas elecciones radicaban en controlar a los Estados y a los distritos, ya que con esto se dominaba también una parte importante del Congreso de la Unión, por lo que no se requería

---

<sup>88</sup> Aquí, el término de gobierno dividido se entiende como la división de poderes del régimen presidencial concretada en legisladores que se organizan en bloques parlamentarios para controlar al Poder Legislativo y paralizar al Poder Ejecutivo, pudiendo hacerlo caer a este último. Para mayor profundidad, ver: *Ibidem*, p. 129.

<sup>89</sup> *Ibidem*, pp. 129 y 130.

<sup>90</sup> *Cfr.* Nacif Hernández, Benito, “El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia política de los legisladores (1928 – 1934)”, en Casar, María Amparo y Marván Laborde, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría: México 1867 – 1997*, México, D.F., Taurus, CIDE, 2002, p. 242.

ser postulado por un partido político nacional para ganar alguna diputación o senaduría, pero se formaban coaliciones nacionales para ganar la presidencia de la república.<sup>91</sup>

Los partidos considerados como nacionales dependieron enormemente, durante los años veinte, del favor presidencial, como lo fue el caso del presidente Obregón, quien favoreció al Partido Liberal Constitucionalista (PLC), al Partido Nacional Cooperativista (PNC) y al Partido Nacional Agrarista (PNA), mientras que Elías Calles patrocinó al Partido Laborista Mexicano (PLM), cuya vulnerabilidad de dichos partidos se demostró al haber sido fragmentados una vez que perdían el favor del presidente de la república.<sup>92</sup>

La flaqueza de estos partidos consistió en que no controlaban las candidaturas a la presidencia, porque no existían instituciones que regulasen el proceso para los aspirantes que intentasen competir por el cargo.<sup>93</sup>

La inestabilidad del Congreso Federal era, durante los años veinte, el reflejo de la fragilidad del juego político local, en virtud de que los planes de los partidos regionales dependían, en gran medida, del gobernador en turno, al grado de que la renovación de la gubernatura perjudicaba los intereses de la delegación estatal en el Congreso Federal, porque los gobernadores no podían optar por la reelección.<sup>94</sup>

Ante este panorama, lo esencial en el Congreso era la formación de bloques parlamentarios que tuvieron un predominio desde la promulgación de la Constitución de 1917, cuya función radicó en influir sobre las posturas legislativas y políticas en ambas Cámaras. Incluso, una vez que surgió el Bloque Nacional Revolucionario en el Congreso de la Unión tampoco significó la consolidación uniforme y hegemónica de una coalición parlamentaria, en virtud de que los partidos locales formaron facciones, dentro del mismo bloque, en 1932.<sup>95</sup>

El surgimiento del Bloque Nacional Revolucionario y la fundación del PNR no representaron la solución inmediata para el control del Congreso en el ámbito federal, sino tuvieron que ocurrir un par de aspectos para la extinción definitiva de los partidos locales y controlar las

---

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 243.

<sup>92</sup> *Idem*.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 244.

<sup>94</sup> *Ibidem*, pp. 246 y 247.

<sup>95</sup> Se formaron las facciones de los “blancos”, identificados como los políticos renovadores que apoyaban al presidente Pascual Ortiz Rubio, y los “rojos” que era un grupo con mayor experiencia y liderados por Calles. Los blancos sufrieron un duro revés cuando Basilio Vadillo fue obligado a renunciar de la dirigencia del PNR y, en consecuencia, el presidente Ortiz Rubio perdió el control sobre el PNR renunciando a la presidencia de la república. En la Legislatura XXXV, entre 1932 y 1934, las facciones desaparecieron para dar lugar a nuevos grupos: los “izquierdistas” y los “callistas.” Para mayor profundidad, ver: *Ibidem*, pp. 253 y 254.

candidaturas al Congreso: las reformas constitucionales que prohibieron la reelección consecutiva de los legisladores, tanto en el ámbito federal como en el local, y la disolución formal de los partidos políticos locales.

Tradicionalmente, las candidaturas a la Legislatura Federal eran definidas por los gobernadores con la práctica política denominada “carro completo”, la cual consistía en que los candidatos de los gobernadores se apropiaban de las legislaturas disputadas en el Estado, por lo que se convirtió en un obstáculo para consolidar el poder del PNR, ya que restringía la influencia de la dirigencia nacional en la designación de candidatos provocando enfrentamientos entre los políticos de las entidades federativas.<sup>96</sup>

La solución a este problema del “carro completo” se dio como primer ensayo, durante las elecciones al Congreso de 1932, con el aumento de la circulación y la rotación de cuadros políticos del PNR y, poco después en ese mismo año, se convocó a la Convención Nacional Extraordinaria de Aguascalientes para tratar un objetivo principal: la no reelección definitiva de la presidencia de la república y de los gobernadores, así como también la no reelección consecutiva para los legisladores federales y estatales.<sup>97</sup>

Según Alejandra Lajous, la estrategia de rotación de cuadros que estableció Calles permitiría la incorporación de otros grupos que aún se encontraban afuera del PNR, la cual podía concretarse a través de una reforma constitucional de tipo electoral con el regreso de la cláusula de no reelección a la Constitución, cuya modificación fue promulgada el 29 de marzo de 1933,<sup>98</sup> y, a la vez, debilitó las candidaturas de los gobernadores.

En consecuencia, el restablecimiento de la no reelección fue crucial, en el PNR, para sustituir el control regional de los partidos políticos locales.

La citada Convención de Aguascalientes tuvo el objetivo de facilitar la integración de las fuerzas políticas, cuya renovación de sus cuadros dirigentes significó el arribo de una nueva generación, pero también implicó un riesgo para el dominio del grupo callista en el PNR.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> *Ibidem*, pp. 248 y 249.

<sup>97</sup> *Cfr.* Nacif Hernández, Benito, “La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México”, en Gil Villegas M., Francisco y Hernández Rodríguez, Rogelio (comps.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, D.F., El Colegio de México, Cámara de Diputados, 2001, pp. 88 a 90.

<sup>98</sup> *Cfr.* Lajous, Alejandra, *Los orígenes del Partido único en México*, México, D.F., UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1979, pp. 157 y 163.

<sup>99</sup> *Cfr.* Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada (medio siglo de poder político en México). La formación del nuevo Estado (1928-1945)*, 6ª ed., México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, 1991, p. 145.

Las organizaciones campesinas y obreras – como la Confederación de Trabajadores de México (CTM) – representaban una oposición importante en caso de que abandonasen el partido; por lo que las concesiones hechas sobre la no reelección constituyeron un primer paso importante para el PNR, pero insuficiente en integrar, con mejores garantías, a estas organizaciones al cuadro político del partido.<sup>100</sup>

Entonces, otro aspecto importante que se produjo fue la disolución de los partidos políticos locales para someter a los líderes de los Estados y de las organizaciones que conformaban el PNR. La estrategia política de esta disolución de las diversas fuerzas partidistas comenzó con un par de ejemplos que valdría la pena mencionar.

En abril de 1933, el Partido Socialista de las Izquierdas fue constituido, por líderes campesinos, para lanzar la candidatura presidencial de Adalberto Tejeda, cuyas medidas eran conducir a México hacia un socialismo y representaban una amenaza para la frágil disciplina del PNR, por lo que la reacción de éste último consistió en expulsar a todos los tejedistas que fuesen miembros del partido, calificándolos de “camisas rojas” por sus pensamientos distintos al PNR, dedicándose el gobierno federal a desaparecer la fuerza política de Tejeda.<sup>101</sup>

Por otro lado, varias organizaciones se separaron de la Confederación Regional Obrera Mexicana para unificarse en una CROM depurada, en marzo de 1933, bajo el liderazgo de Vicente Lombardo Toledano, cuya oposición al régimen sirvió como una oportunidad para reconstruir al sector sindical,<sup>102</sup> en donde se exigieron mayores demandas al gobierno, siendo un riesgo que hubiese fracturado al PNR. Entonces, esto dio paso a la medida de disolución de fuerzas políticas, lo cual fue un aspecto esencial para que el PNR controlase mayormente a los legisladores.

La segunda Convención Nacional del PNR, realizada en diciembre de 1933, tuvo como discusión la política de ampliar el periodo presidencial a seis años y la propia disolución de los partidos locales, argumentando que no había motivos sustanciales que justificasen la existencia de partidos políticos dentro del mismo PNR y que actuasen como denominaciones distintas, porque todos los miembros de un solo partido debían coordinar esfuerzos y disciplinar su acción bajo una sola unidad de mando.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> *Idem.*

<sup>101</sup> *Idem.*

<sup>102</sup> *Idem.*

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 160.

Con esto, se dispuso que todas las organizaciones afiliadas al PNR fuesen conminadas a ser disueltas en un plazo no mayor a seis meses, con el fin de que los miembros de dichas organizaciones se afiliaran individualmente al mismo PNR.<sup>104</sup>

No fue hasta mediados de la década de los treinta cuando el PNR comenzaría a actuar como un solo partido político, al haber sido nominados candidatos al Senado y a los Congresos estatales en 1936, así como también en las elecciones intermedias de 1937 cuando el partido estableció cuotas de candidaturas para la Cámara de Diputados.<sup>105</sup> Es decir, desde la fundación del PNR tuvieron que pasar entre siete y ocho años para que este partido comenzara a actuar como una fuerza política en el Poder Legislativo.

El poder disciplinario del PNR, en el Bloque Nacional Revolucionario del Congreso, apareció paulatinamente durante la década de los treinta al haber también desarrollado medidas que influyeron en las carreras políticas de los legisladores: 1) expulsión del partido, 2) control sobre la nominación de los candidatos y 3) el control que finalmente ejerció el presidente de la república sobre el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PNR hasta 1935.<sup>106</sup>

En consecuencia, la puesta en marcha de todos estos aspectos, al interior del PNR en el Ejecutivo y en el Legislativo, consolidó la hegemonía del partido disciplinando a sus integrantes y centralizando las políticas presidenciales en el Congreso, a partir del restablecimiento de la no reelección de 1933 y la disolución de los partidos locales.

Alejandra Lajous sostiene que el Congreso Federal terminó convirtiéndose en un foro de discusiones subordinados a las decisiones del CEN del PNR, como si fuese “...un aire de pleito entre miembros de una misma familia, la llamada familia revolucionaria.”<sup>107</sup>

Posteriormente, con la reforma político-electoral de 1946, Catherine Andrews menciona expresamente: “Cuando en 1946 la ley electoral facultó exclusivamente al partido para nominar a los candidatos a elección popular, la hegemonía del PRI en el Legislativo se coronó.”<sup>108</sup> En aquella fecha, el partido hegemónico se consolidó finalmente en el Congreso de la Unión, lo cual

---

<sup>104</sup> *Ibidem*, pp. 160 y 161.

<sup>105</sup> *Cfr.* Nacif Hernández, Benito, “La no reelección consecutiva...”, *cit.*, p. 91.

<sup>106</sup> *Cfr.* Nacif Hernández, Benito, “El impacto del PNR en la lucha por la presidencia...”, *cit.*, pp. 255 y 256.

<sup>107</sup> Lajous, Alejandra, “El partido nacional revolucionario y el congreso de la unión”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 41, núm. 3, julio – septiembre de 1979, p. 659, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/3540086> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>108</sup> Andrews, Catherine, *De Cádiz a Querétaro: Historiografía y bibliografía del constitucionalismo mexicano*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, CIDE, 2017, p. 161.

transcurrió en aquel tránsito del PRM al PRI debido a los conflictos entre el bloque parlamentario, el CEN del partido y el presidente de la república en turno.

Este papel histórico del Legislativo mexicano, en el periodo de gestación del partido hegemónico, se traduce en que, como bloque parlamentario, creció y se consolidó lentamente coexistiendo con facciones políticas y conflictos al interior del Congreso, lo cual puede reflejarse directamente en el tiempo de proyectos fallidos de reforma constitucional de los presidentes.

En esta reconstrucción contextual del Poder Legislativo mexicano, desde 1929 con la fundación del PNR y hasta 1946 cuando el PRI logró uniformar los intereses políticos de los legisladores, consiguen identificarse 5 de los 7 casos fallidos, resaltando que la época de gestación partidista significó que no todas las expectativas de los actores estuvieran alineadas con el partido, cuyas negociaciones políticas para conseguir consolidarse en el poder provocaron zonas de conflicto y de riesgo ante las tentativas presidenciales de modificar el texto constitucional.

## 2. Iniciativas de reforma constitucional de los presidentes mexicanos (1929 – 1988)

Los cambios perpetrados a la Constitución se vinculan estrechamente con una identidad constitucional, en donde Gary Jeffrey Jacobsohn enfatiza la posibilidad de estudiar la desarmonía constitucional tomando en cuenta que lo desarmonizado no se refiere a la incoherencia de la norma constitucional, sino a lo disonante que significa fuera de razón y falta de conformidad que debería tener.<sup>109</sup>

El hecho de forjar los elementos identitarios de una Constitución no significa un proceso que propiamente detecte rasgos que se tornen fijos o inmutables, sino resulta todo lo contrario, en función de que las desarmonías aseguran que la Constitución de un Estado pueda representar cosas distintas, tanto barreras diseñadas para conservar atributos preexistentes como perímetros con cambios constantes que trasciendan al pasado.<sup>110</sup>

Esta identidad surge dialógicamente para representar una combinación de aspiraciones y compromisos que expresan el pasado nacional siendo cambiante, pero resistente a su propia destrucción, por lo que la identidad de lo profundamente constitutivo refleja un entendimiento de la Constitución como la fundación de las relaciones sociales y jurídicas, cuya argumentación defiende un concepto más fluido sobre la identidad, en donde las afirmaciones sean parte de un proceso continuo para adaptarse a circunstancias determinadas.<sup>111</sup>

En este sentido, las Constituciones necesariamente son modificadas, lo cual no escapa a nuestro texto constitucional al contar con el procedimiento de reforma como uno de los mecanismos para transformar la norma.

El procedimiento de reforma constitucional es uno de los artefactos del sistema político para generar un cambio constitucional, el cual consiste concretamente en la modificación o adición textual de algún precepto.

Este procedimiento se encuentra previsto en el artículo 135 de la Constitución mexicana y contiene que la norma constitucional puede ser adicionada o reformada por los votos de las 2/3 partes de la Legislatura Federal – mayoría calificada – y la mayoría de las Legislaturas Locales – mayoría absoluta –.

---

<sup>109</sup> Cfr. Jacobsohn, Gary Jeffrey, *Constitutional Identity*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2010, pp. 4 y 15.

<sup>110</sup> *Ibidem*, pp. 4, 5 y 7.

<sup>111</sup> *Ibidem*, pp. 7 y 13.

Una vez que la reforma sea aprobada por el Legislativo, el Congreso Federal o, en su defecto, por la Comisión Permanente, se emitirá una declaratoria de aprobación de la adición o de la reforma constitucional para enviarla al Ejecutivo Federal, con el fin de que la modificación sea publicada en el DOF.

Ahora bien, es importante señalar que, ante el silencio del artículo 135 constitucional sobre quién o quiénes pueden iniciar una reforma constitucional, en la práctica se ha remitido al artículo 71 constitucional, cuyo precepto señalaba originalmente que estaban facultados para iniciar leyes el presidente de la república, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados. Por consiguiente, el presidente ha estado facultado, de acuerdo con este último precepto, para comenzar una reforma constitucional.

Como lo mencioné en la introducción, el periodo comprendido de esta tesis, entre 1929 y 1988, lo he analizado en torno a todas las iniciativas de reforma constitucional de los presidentes mexicanos, partiendo desde la fundación del PNR<sup>112</sup> y recorriendo 6 décadas hasta que el PRI perdió su hegemonía tras los resultados de las elecciones de 1988, debido a que la proporción de escaños no alcanzó las 2/3 partes requeridas, en el Congreso Federal, para reformar la Constitución, lo que obligó al partido a negociar los cambios al texto constitucional con otras organizaciones políticas.<sup>113</sup>

## **2.1. Amenazas para los *insiders* ante los intentos de reformas constitucionales**

Como lo apunté en el anterior capítulo, uno de los roles de la Constitución consiste en repartir el poder en una dictadura, por medio de una distribución de competencias, expectativas – entendidas como facultades legales, políticas y/o económicas –, prerrogativas y derechos. Esto se traduce en

---

<sup>112</sup> El 1º de septiembre de 1928, el entonces presidente Plutarco Elías Calles, durante su informe presidencial, manifestó que debido a la pérdida del Gral. Obregón había difíciles circunstancias para la nación, al haber perdido al caudillo capaz de resolver la problemática de la sucesión presidencial con base en su personalidad, por lo que se necesitaban fuerzas políticas organizadas con ideologías definidas, en donde las múltiples opiniones, como la tendencia innovadora, reformista o revolucionaria y la tendencia conservadora o reaccionaria, encauzaran en un conglomerado todas las fuerzas de la primera tendencia para conformar el Partido Nacional Revolucionario, cuya constitución fue el 4 de marzo de 1929, durante la Gran Convención de Querétaro, en el teatro de la República. Ver: *Historia documental del Partido de la Revolución: 1929 – 1932*, 2ª ed., México, D.F., Partido Revolucionario Institucional, Instituto de Capacitación Política, 1986, t. I, pp. 37, 38, 47, 48, 134 y 135.

<sup>113</sup> *Cfr.* Nacif, Benito, “Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México: El modelo de partido centralizado”, *Foro Internacional*, México, vol. XLII, núm. 1 (167), enero – marzo de 2002, p. 7, disponible en: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1625/0?source=/index.php/fi/article/view/1625/0> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

que a mayor repartición codificada existirán mejores condiciones que equilibren expectativas de los distintos actores y grupos al interior – *insiders* –, siendo la norma constitucional un punto focal que surge con dimensión jurídica propia.

En el momento en que el Ejecutivo Federal mexicano intentó hacer una redistribución de dichas prerrogativas y derechos se presentaron riesgos para los intereses políticos de las élites, en donde algunos podían verse perjudicados y otros podían obtener beneficios.

Las instituciones funcionan para limitar a los autócratas a través de una distribución equitativa del poder que asegure el futuro de las élites y permita un régimen estable, en donde existe un tipo de responsabilidad compartida, por lo que las decisiones negativas o erróneas no necesariamente recaen en una sola persona, sino pueden descargarse ambiguamente en las élites del gobierno<sup>114</sup> o en las estructuras de coaliciones partidistas.

El caso mexicano no escapa a esta manera de repartir el poder a través de la Constitución. De hecho, Anne Meng afirma que el gobierno mexicano, bajo el autoritarismo del PRI, puede caracterizarse como un régimen de normas prolongándose o yendo más allá de la dictadura de una sola persona siendo un sistema de reglas que importaban.<sup>115</sup> La Constitución mexicana jugó un papel relevante para compartir el poder entre la élite.

De hecho, los primeros presidentes que gobernaron bajo la Constitución de 1917 – al menos durante los años veinte – lucharon contra actores económicamente poderosos que eran aún defensores del régimen anterior, pero la norma constitucional ayudó a los integrantes del partido hegemónico para derrotar a la vieja guardia de políticos y reforzar sus derechos o prerrogativas por varias décadas, cuyo proceso fue presidido por un crecimiento económico sostenido.<sup>116</sup>

Si rastreamos los orígenes de la Constitución de 1917, refiriéndome propiamente a la convocatoria del Constituyente en 1916, es posible percatarse que, efectivamente, fueron restrictivos.

Marcelo Blidstein apunta que si bien era cierto que el Constituyente tuvo autonomía política e ideológica respecto de los caudillos que se disputaban el poder – Venustiano Carranza y

---

<sup>114</sup> *Cfr.* Lagacé, Clara Boulianne y Gandhi, Jennifer, “Authoritarian...”, *cit.*, pp. 284 y 285.

<sup>115</sup> *Cfr.* Meng, Anne, *Constraining Dictatorship...*, *cit.*, p. 6.

<sup>116</sup> *Cfr.* Albertus, Michael y Menaldo, Victor, “Dictators as founding fathers?...”, *cit.*, p. 301.

Álvaro Obregón –, la realidad fue que la conformación de dicho Congreso se fundamentó en los decretos de convocatoria expedidos entre el 14 y 19 de septiembre de 1916.<sup>117</sup>

Con esta convocatoria se eliminó masivamente a los enemigos de la revolución, quienes eran los zapatistas y los villistas<sup>118</sup> integrándose exclusivamente dicho Congreso con miembros del bando constitucionalista.<sup>119</sup> Nuestra Constitución surgió por la convocatoria de un solo bando político, lo cual permitió pactar asuntos e intereses en beneficio de un grupo.

Al respecto de estos acuerdos, Martín Díaz y Díaz señaló que la Constitución de 1917 adaptó “...sus perfiles occidentales con los rasgos de una sociedad que reconoció su heterogeneidad y, de forma implícita, su incapacidad inmediata para el ejercicio democrático.”<sup>120</sup>

Para Díaz y Díaz, la heterodoxia del constitucionalismo mexicano recayó en la nula coherencia uniforme de su discurso, debido a que su contenido ambiguo provocó un tipo de elasticidad interpretativa, por lo que la ambivalencia contradictoria del texto constitucional dejó a los poderes constituidos construir la legitimidad de la Constitución en torno a una aparente sensación de la legalidad y una actuación discrecional de los poderes en su afán reformista.<sup>121</sup>

Al haber contado con esa aparente legalidad y apertura para actitudes discrecionales del gobierno, cualquier intento por modificar la norma constitucional significaba remover competencias o redistribuir facultades y solamente si ciertos grupos eran afectados surgían amenazas para los *insiders*, por lo que estos intentaban reivindicar los acuerdos que en algún momento fueron concertados.

De hecho, Rodríguez Kuri ha afirmado que “la Constitución es un referente y un límite objetivo para la política en México, y que los arreglos y compromisos de la élite política reconocieron en lo esencial este límite.”<sup>122</sup>

---

<sup>117</sup> Cfr. Blidstein, Marcelo, “Política y caudillismo en el Congreso Constituyente mexicano de 1917”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Estados Unidos de América, vol. 16, núm. 1, invierno de 2000, p. 54, disponible en: <https://doi.org/10.2307/1052121> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>118</sup> Esta exclusión fue entendida como Narciso Bassols lo expresó: “...esta asamblea...contenía, inevitablemente, rudezas necesarias para vencer al enemigo.” Ver: Bassols, Narciso, “Crítica del sistema constitucional de substitución del Poder Ejecutivo”, en *Obras*, 1ª reimp., México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 59.

<sup>119</sup> Cfr. Blidstein, Marcelo, “Política y caudillismo...”, *cit.*, p. 54.

<sup>120</sup> Díaz y Díaz, Martín, “La Constitución ambivalente. Notas para un análisis de sus polos de tensión”, en *80 Aniversario Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D.F., Senado de la República Legislatura LVI – UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 59 y 60.

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>122</sup> Rodríguez Kuri, Ariel, “El presidencialismo en México...”, *cit.*, p. 133.

La Constitución se encontraba por un lado y los arreglos políticos estaban en otro, lo que creó en México un universo de matriz valorativa para la actuación política, por lo que la historia posrevolucionaria ha consistido en una interacción compleja entre el Ejecutivo Federal y la Constitución, y no exclusivamente en los caprichos de la voluntad presidencial.<sup>123</sup>

Albertus y Menaldo afirman que la Constitución mexicana fue un claro ejemplo de diseño realizado por *insiders* que se empoderaron a través de las reglas constitucionales, con el fin de coordinar el reforzamiento de sus derechos hacia el futuro resultando en arreglos estables de distribución, emergiendo una Constitución autocrática que ayudaba a proteger los derechos e intereses de los grupos minoritarios y robusteciendo un tipo de balance o equilibrio que sobrevivió a sus padres fundadores.<sup>124</sup>

Este punto focal establecido en la norma puede volverse inestable en la medida que se desprotejan y se despojen derechos y prerrogativas que ya se habían pactado previamente, y lo cual podía suceder a partir de reformar la Constitución, debido a que las reglas del juego definidas amenazarían ser cambiadas por otros actores del partido.

Si los derechos no son establecidos constitucionalmente por el grupo en el poder, esto puede traer como consecuencia que dicho periodo de incertidumbre provoque la caída del dictador generando inestabilidad y los miembros de la organización del partido temen ser excluidos, pero si el proceso de Constitución aumenta desde luego que producirá estabilidad, disminuirá el miedo a la exclusión de la repartición del “pastel” y los circuitos de las lealtades se fortalecerán.<sup>125</sup>

Precisamente, la Constitución mexicana – como proceso de constitucionalización a través de reformas – brindó las bases y los cimientos para garantizar los derechos y las propiedades a los *insiders* concediéndoles protección y asegurándoles cargos públicos por medio de una fuerte institucionalización.

Díaz y Díaz sostuvo que las reformas sociales al ser activadas, por conducto del Ejecutivo Federal, podría proporcionarle a éste último un considerable poder político, en función de que las tensiones de la Constitución mexicana, entre la conformación autoritaria del Estado y sus fines reformistas sociales, se verían atemperadas por las prácticas políticas antiguas junto con los

---

<sup>123</sup> *Idem.*

<sup>124</sup> *Cfr.* Albertus, Michael y Menaldo, Victor, “Dictators as founding fathers?...”, *cit.*, pp. 285, 287 y 301.

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 282.

principios ordenadores de los sistemas jurídicos modernos.<sup>126</sup> En esta atemperación podemos considerar el balance que la Constitución misma encontró.

Ante las iniciativas de reforma provenientes de los presidentes de la república y tomando en cuenta su predominio sobre el sistema político mexicano existieron límites fácticos que traen consigo los riesgos de rechazo, la posposición, modificaciones del órgano reformador o respuestas negativas de la opinión pública, lo que cumple el equilibrio del procedimiento de reforma constitucional.<sup>127</sup>

En esta investigación he podido detectar que, en ciertos casos, al momento de que los presidentes intentaron cambiar la Constitución mexicana podían darse potenciales conflictos o amenazas ante los intereses y prerrogativas que ciertos grupos habían asegurado constitucionalmente. Ante estas situaciones de nuevas reparticiones de poder, ciertas propuestas del Ejecutivo Federal resultaron ser rechazadas por otros *insiders* del régimen.

Durante la década de los veinte y la primera mitad de los años treinta, el Congreso no estuvo totalmente subordinado a los presidentes siendo más probable que las iniciativas presidenciales pudieron haber sido rechazadas o modificadas por los legisladores.<sup>128</sup>

Los cambios constitucionales promovidos por los presidentes, mediante los procedimientos de reforma, cumplieron una doble función: haber garantizado expectativas para los *insiders* y también haber puesto en riesgo distribuciones previamente establecidas, en donde surgieron tensiones en las que pueden detectarse frenos contra los presidentes como logrará observarse en la evidencia de este trabajo.

## 2.2. Diseño cuantitativo de la investigación

La Constitución mexicana, al haber sido autoritaria en su diseño, no implica que surgió únicamente – *ipso facto* – de la mera promulgación, sino emergió de los procesos histórico-políticos que fueron construyéndose de acuerdo con una serie de sucesos.

---

<sup>126</sup> Cfr. Díaz y Díaz, Martín, “Rabasa y Molina Enríquez: Un diálogo autoritario en el origen de la Constitución”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 13, núm. 13, 1989, p. 229, disponible en: <https://www.eld.edu.mx/Revista-de-Investigaciones-Juridicas/RIJ-13/Capitulos/7-Rabasa-y-Molina-Enriquez-un-dialogo-autoritario-en-el-origen-de-la-Constitucion.pdf> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>127</sup> Cfr. Madrid Hurtado, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, D.F., Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 4 y 5.

<sup>128</sup> Cfr. Rodríguez Kuri, Ariel, “El presidencialismo en México...”, *cit.*, p. 135.

Con esto último, me refiero a un conjunto de acontecimientos como lo fueron la fundación del PNR, la aparición del Bloque Nacional Revolucionario en el Congreso Federal, las reformas constitucionales y legales que permitieron institucionalizar al régimen, la interacción entre los diversos actores sociales y económicos – grupos militares, campesinos, obreros y populares – y la repartición del poder conforme al nivel de constitucionalización de derechos y expectativas de los actores internos.

Ahora bien, el poder o la facultad reformista es la capacidad otorgada, por el Constituyente, a un poder constituido con el objetivo de modificar el texto constitucional,<sup>129</sup> lo cual en el caso particular mexicano significa la posibilidad de reformar o de adicionar los preceptos constitucionales.

Esta facultad fue ejercida por los presidentes, en varias ocasiones, por lo que puede entenderse que existió un reformismo presidencial en el sentido de que debe estudiarse con base en la evidencia investigada al haberse detectado que, en ciertos casos, no se aprobaron las propuestas del Ejecutivo.

Entonces, el procedimiento de reforma constitucional – entendido junto con otros factores redistributivos de poder, facciones parlamentarias, intereses judiciales y entre otros – requiere estudiarse no solo por el diseño, sino también por los efectos del sistema constitucional, recurriendo a la reconstrucción de acontecimientos, actores políticos, condiciones y circunstancias particulares.

Desde luego que el Congreso Federal estaba integrado por miembros del mismo partido político de los presidentes, pero esto no significó que las aprobaciones de las reformas constitucionales siempre fueran automáticas y unívocas ante cualquier propuesta del Ejecutivo Federal, debido a que la evolución paulatina del partido marcó distintas épocas en que el Congreso tuvo divisiones parlamentarias y no hubo un centralismo durante todos los sexenios.

Entre 1929 y 1988, como lo mencioné en la introducción, investigué que existieron 84 iniciativas de reforma constitucional promovidas por los presidentes, de las cuales 77 resultaron aprobadas y 7 no lo fueron detectando que, cuantitativamente, existió una mayoría de iniciativas del Ejecutivo Federal aprobadas por el órgano reformador.

---

<sup>129</sup> *Cfr.* Quinche Ramírez, Manuel Fernando, “Las reformas a la Constitución. Presidencialismo, circularidad y regresión”, *Vniversitas*, Colombia, vol. 69, 2020, p. 2, disponible en: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj69.rcpc> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

Este análisis cuantitativo de los proyectos de reforma presidenciales ha sido ordenado bajo tres categorías: casos exitosos, intermedios o regularmente exitosos y fallidos. Las 77 iniciativas aprobadas se encuentran organizadas entre los casos exitosos e intermedios, en función de que terminaron el procedimiento de reforma con la aprobación y debida publicación, mientras que las 7 iniciativas restantes están en la categoría de casos fallidos al haber sido rechazadas por una votación expresa del órgano reformador o por no haber agotado el mecanismo de reforma.

### 2.2.1. Casos exitosos

Estos casos son aquellas iniciativas aprobadas, por el órgano reformador, en los términos exactos y originales que desearon los presidentes de la república, sin haber existido modificación o corrección alguna por parte del órgano reformador.

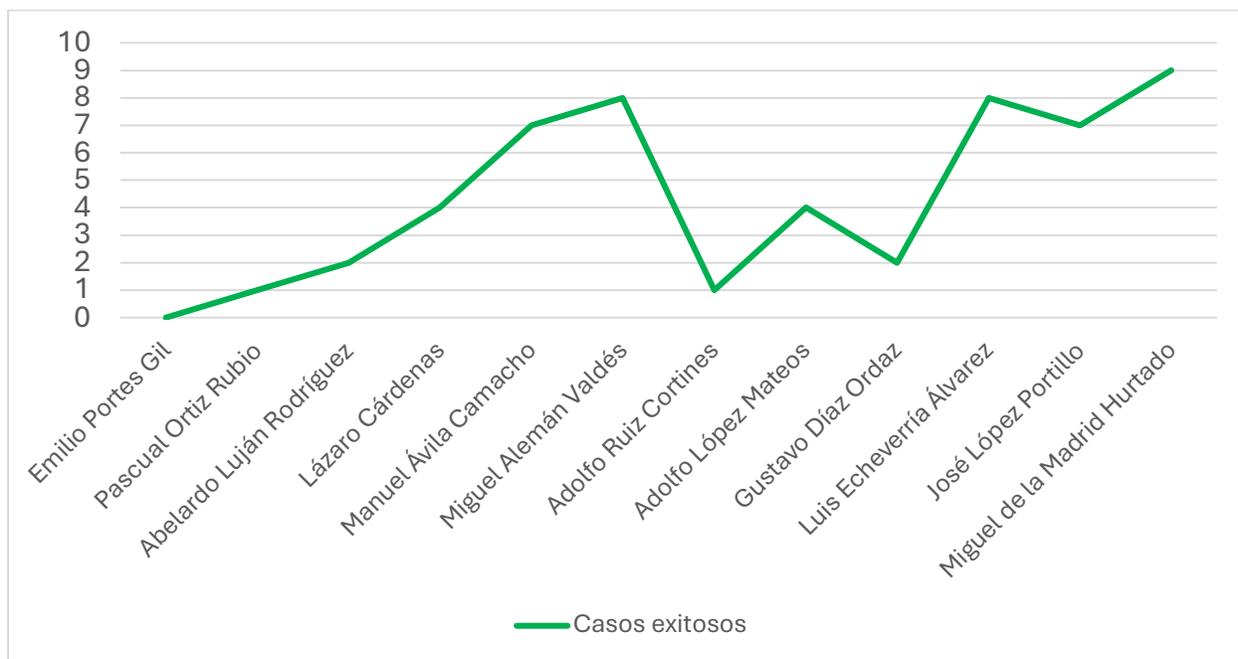
Esto significó las altas probabilidades de éxito que tuvo el Ejecutivo Federal para haber promovido una reforma constitucional en el contexto autoritario. Estos casos fueron 53 propuestas que pueden ordenarse e ilustrarse, por cada periodo presidencial, de la siguiente manera:

**Tabla 1. Casos exitosos por periodo presidencial**

Periodo presidencial	Cantidad de iniciativas	Porcentajes
Emilio Portes Gil	0	0%
Pascual Ortiz Rubio	1	1.89%
Abelardo L. Rodríguez	2	3.78%
Lázaro Cárdenas	4	7.55%
Manuel Ávila Camacho	7	13.20%
Miguel Alemán	8	15.09%
Adolfo Ruiz Cortines	1	1.89%
Adolfo López Mateos	4	7.55%
Gustavo Díaz Ordaz	2	3.78%
Luis Echeverría Álvarez	8	15.09%
José López Portillo	7	13.20%
Miguel de la Madrid	9	16.98%
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia y casos investigados directamente en los Diarios de Debates de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

**Gráfica 2. Casos exitosos por periodo presidencial**



Fuente: Elaboración propia con base en los porcentajes de la tabla 1.

Ante estos elementos cuantitativos es posible afirmar que: a) los sexenios con más casos exitosos corresponden a los de Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán, Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid reuniendo 39 iniciativas aprobadas, b) los periodos que menos cuentan con este tipo de casos corresponden a los de Pascual Ortiz Rubio, Abelardo L. Rodríguez, Lázaro Cárdenas, Adolfo Ruíz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz juntando 14 proyectos aprobados, y c) el presidente que no tiene caso alguno es Emilio Portes Gil.

Estos 53 casos quedan descartados para efectos de esta investigación, en virtud de que no hay posibilidad de mostrar limitación alguna contra el Poder Ejecutivo Federal mexicano.

### **2.2.2. Casos intermedios o regularmente exitosos**

Existieron 24 iniciativas presidenciales que fueron debidamente aprobadas y publicadas, pero sufrieron ciertas correcciones por parte de las Comisiones Legislativas a las que fueron turnados los proyectos de reforma, cuyas modificaciones se deben a ciertos roles constitucionales de operatividad y técnica.

Como manual operativo, en cuanto a reajustar competencias que buscaba modificar el Ejecutivo Federal en aras de un mejor funcionamiento del gobierno y posiblemente de una redistribución de poder.

Como técnica jurídica referida a la adecuación de los tecnicismos normativos para resaltar la importancia del sentido jurídico de los preceptos que los presidentes intentaban modificar a través de brindar formalmente los efectos que perseguía el proyecto, y además de realizar correcciones para mejorar la acepción gramatical de la iniciativa.

En ambos roles, el legislador muestra que el uso de la técnica jurídica importaba como herramienta para cambiar el texto constitucional – como formalidad jurídica – y para aclarar, desde luego, el sentido de las normas, resolución de posibles conflictos entre el Estado y la sociedad o entre los mismos grupos del partido, y como la manifestación de que la Constitución era la base necesaria para interactuar en el autoritarismo.<sup>130</sup>

Cabe resaltar también que las modificaciones hechas por las Comisiones Legislativas pudieron haber tenido consecuencias sustanciales para una nueva repartición de poder entre grupos políticos y para equilibrar las voluntades e intereses entre los grupos internos del partido y el Ejecutivo Federal.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> Como un ejemplo sobre la relevancia de la técnica jurídica, entre las 24 iniciativas, es posible mostrar la reforma penitenciaria propuesta por el presidente Luis Echeverría Álvarez del 7 de septiembre de 1976, al haberse adicionado un quinto párrafo en el artículo 18 constitucional que buscaba principalmente modernizar el aparato carcelario a partir de celebrar convenios generales con gobiernos extranjeros para el objeto de que los reos de diferentes nacionalidades, reclusos por delitos del orden federal en nuestro país, cumplieren las condenas en sus lugares de origen y, bajo un principio de reciprocidad, los reclusos mexicanos que extinguían penas en otros países lo hicieren en establecimientos de la república, presentándose como una solución que podría resolver distintos asuntos carcelarios. Ver: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año I, periodo ordinario de la L. Legislatura, t. I, núm. 16, sesión efectuada el día 7 de septiembre de 1976, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/50/1er/Ord/19760907.html> (fecha de última consulta: 27 de octubre de 2024).

Ante esta iniciativa, las Comisiones de la Cámara de Diputados sustituyeron el término "reclusos" por el de "reos" para concretar de mejor forma los efectos penales, así como también suprimieron la expresión "en establecimientos de la República", con el objetivo de que la redacción fuese congruente con la intención de que los Tratados de transferencia de sentenciados pudieran comprender tanto a quienes cumplían condenas en establecimientos penitenciarios como a quienes estuvieren sujetos a regímenes de libertad condicionada. Ver: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año I, periodo ordinario de la L. Legislatura, t. I, núm. 31, sesión efectuada el día 28 de octubre de 1976, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/50/1er/Ord/19761028.html> (fecha de última consulta: 27 de octubre de 2024).

<sup>131</sup> Por ejemplo, una iniciativa de reforma pudo haber sido aquella que adicionó la fracción VIII del artículo 3º constitucional, la cual fue presentada por el presidente José López Portillo el 16 de octubre de 1979 y que se refería a la educación superior, en virtud de que las universidades públicas del país habían solicitado establecer a nivel constitucional el ejercicio de su autonomía y precisar las modalidades de sus relaciones laborales, con la finalidad de hacer compatibles la autonomía y los fines de las instituciones de educación superior con los derechos laborales de los trabajadores, tanto académicos como administrativos. Ver: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del*

A continuación, se ilustran los datos en cada periodo presidencial en las siguientes tabla y gráfica:

**Tabla 2. Casos intermedios por periodo presidencial**

Periodo presidencial	Cantidad de iniciativas	Porcentajes
Emilio Portes Gil	0	0%
Pascual Ortiz Rubio	0	0%
Abelardo L. Rodríguez	1	4.17%
Lázaro Cárdenas	2	8.34%
Manuel Ávila Camacho	2	8.34%
Miguel Alemán	1	4.17%
Adolfo Ruiz Cortines	0	0%
Adolfo López Mateos	2	8.35%
Gustavo Díaz Ordaz	1	4.17%
Luis Echeverría	5	20.82%
José López Portillo	5	20.82%
Miguel de la Madrid	5	20.82%
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>100%</b>

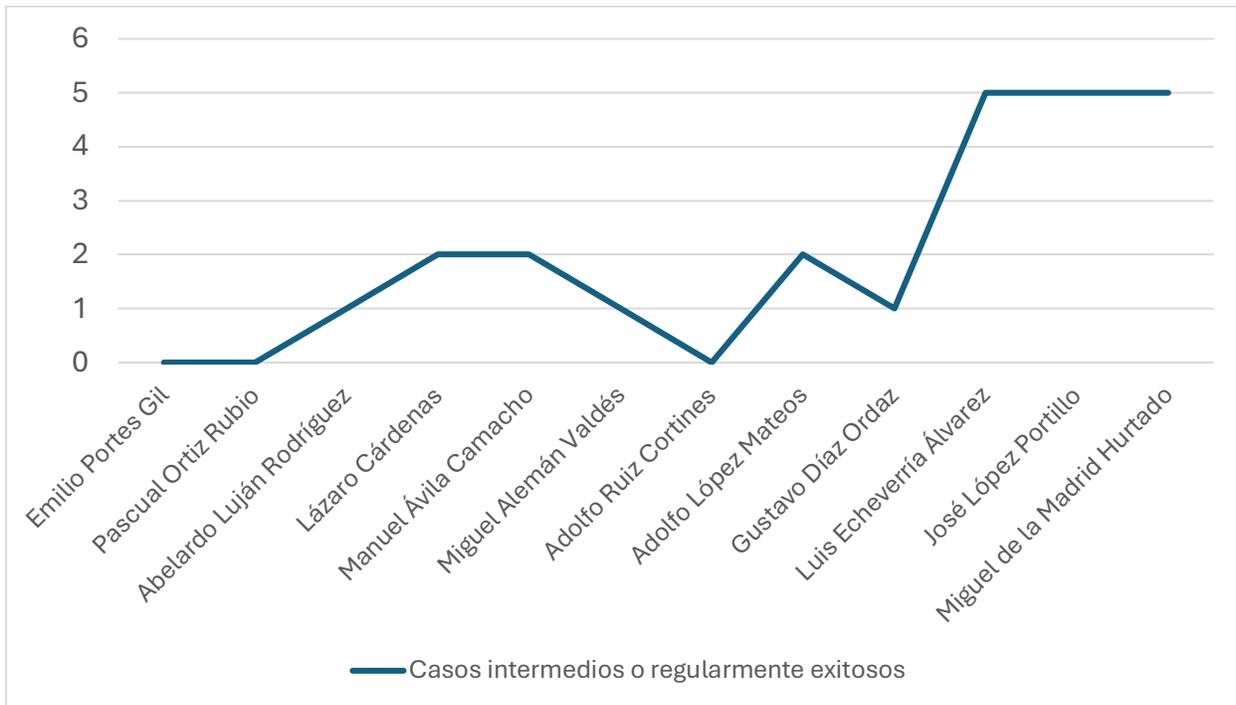
Fuente: Elaboración propia y casos investigados directamente en los Diarios de Debates de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

---

*Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año I, periodo ordinario de la LI Legislatura, t. I, núm. 29, sesión efectuada el día 16 de octubre de 1979, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/51/1er/Ord/19791016.html> (fecha de última consulta: 27 de octubre de 2024).

Existieron muchas discusiones al respecto, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, dando como resultado ciertas correcciones al proyecto presidencial, en donde puedo mencionar una que se refería a la adición textual consistente en que las relaciones laborales serían reguladas por el apartado A del artículo 123 constitucional, debido a que la iniciativa original de reforma no incluía este aspecto específico y esto daría como consecuencia una precisión técnica importante, pero también posiblemente una distribución de efectos que equilibrase las relaciones entre el Ejecutivo Federal y los sindicatos de las universidades autónomas, concretamente en torno al personal académico y administrativo de dichas instituciones. Ver: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año I, periodo ordinario de la LI Legislatura, t. I, núm. 37, sesión efectuada el día 13 de noviembre de 1979, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/51/1er/Ord/19791113.html> (fecha de última consulta: 27 de octubre de 2024).

**Gráfica 3. Casos intermedios por periodo presidencial**



Fuente: Elaboración propia con base en los porcentajes de la tabla 2.

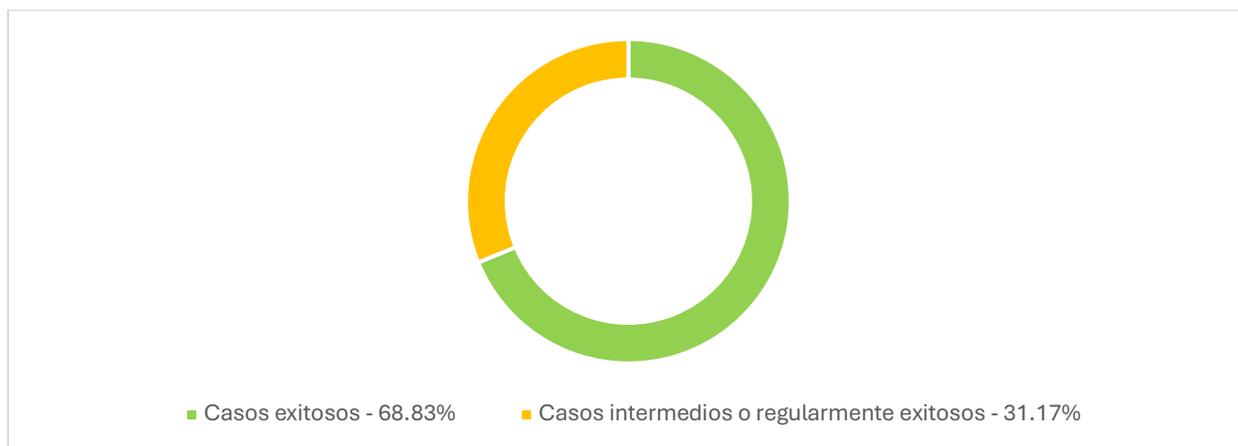
Estos números nos arrojan algunos aspectos importantes que establecer: a) Los sexenios con más casos corresponden a los de Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid en función de que, durante la época del declive del partido, aumentaron las iniciativas de reforma presidenciales, al comenzar los cambios necesarios ante la caída paulatina del autoritarismo, y b) en la época de gestación del partido encontramos 6 casos, en el tiempo de consolidación encontramos 3 y, finalmente, en la decadencia partidista hay 15.

Además, debo resaltar que estos casos intermedios aumentaron, durante las décadas de los setenta y ochenta, en la medida que otras fuerzas políticas – dentro y fuera del partido predominante – intervinieron para redefinir las reformas constitucionales, en donde es necesario señalar que los presidentes no estuvieron solos para cambiar el texto constitucional, lo que me lleva a confirmar la relevancia de la Constitución como instrumento de interacción en el aún régimen autoritario.

Ahora, si comparamos cuantitativamente los casos exitosos e intermedios logra observarse que poco más del 31% de iniciativas fueron modificadas por el Congreso de la Unión, lo cual puede indicarnos dos cosas: a) un activismo legislativo que intentó dialogar con las reformas

constitucionales que buscaron los presidentes y b) considerar un porcentaje importante que dotó de un sentido jurídico a las reformas, ya sea por operatividad o técnica:

**Gráfica 4. Comparación entre casos exitosos e intermedios**



Fuente: Porcentajes extraídos directamente de los Diarios de Debates de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Ante este panorama es posible afirmar que existió cierta complejidad para reformar la Constitución mexicana, debido a que las cifras y los porcentajes expuestos anteriormente muestran que las iniciativas, al haber sido corregidas por las distintas Legislaturas, no representaron un proceso uniforme de aprobación, lo cual tampoco implicó una narrativa lineal que significase que cualquier proyecto que los presidentes de la república hubiesen enviado al Legislativo hubiera sido sancionado fácilmente.

Insisto que no excluyo la posibilidad de que algunos proyectos de reforma pudieron haber tenido efectos de equilibrio de poder, cuyas modificaciones del Poder Legislativo trataron de balancear intereses y contribuciones políticas entre las voluntades presidenciales y otras corrientes internas del PRI.

No obstante, estos casos intermedios o regularmente exitosos quedan descartados de un posterior análisis cualitativo debido a que este cúmulo de iniciativas terminaron siendo aprobadas y publicadas, cuyos aspectos funcionales muestran la relevancia de la norma constitucional, a diferencia de los casos fallidos que fueron rechazados en algún momento del procedimiento de reforma.

### 2.2.3. Casos fallidos

Estos casos se refieren a todas aquellas iniciativas de los presidentes que no resultaron aprobadas, debido a que: i) resultaron ser rechazadas por una votación negativa del órgano reformador, ya sea para archivarlas o también para que expresamente no fueran aprobados todos o ciertos preceptos de la iniciativa presidencial, o ii) no agotaron el procedimiento de reforma constitucional quedando congeladas o detenidas en alguna etapa del mismo trámite, lo cual condujo hacia la no aprobación o la no publicación de la iniciativa.

Esto representa que existieron excepciones a la facultad reformista de los presidentes en lo que se refiere a la imposibilidad de éxito para haber promovido cambios constitucionales de acuerdo con las intenciones originales presidenciales.

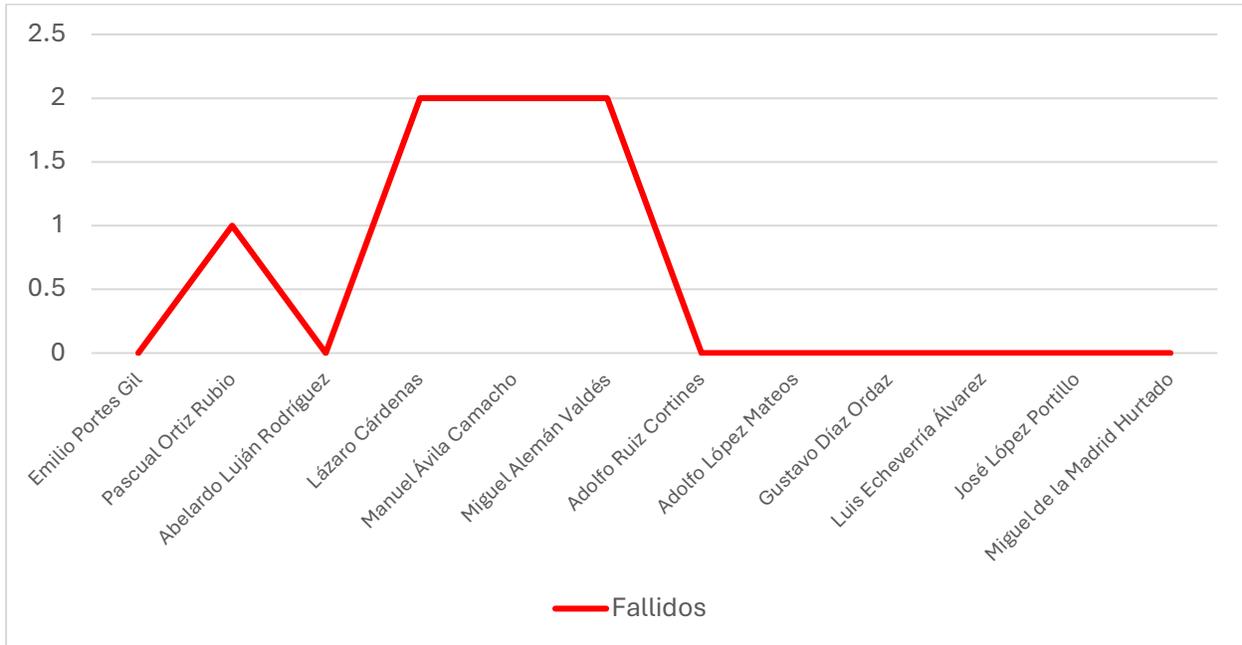
He agrupado estas iniciativas en 7 casos fallidos encontrándolos en cuatro mandatos presidenciales, como se observa y se ilustra a continuación:

**Tabla 3. Casos fallidos por periodo presidencial**

Periodo presidencial	Cantidad de iniciativas	Porcentajes
Emilio Portes Gil	0	0%
Pascual Ortiz Rubio	1	14.29%
Abelardo L. Rodríguez	0	0%
Lázaro Cárdenas	2	28.57%
Manuel Ávila Camacho	2	28.57%
Miguel Alemán	2	28.57%
Adolfo Ruiz Cortines	0	0%
Adolfo López Mateos	0	0%
Gustavo Díaz Ordaz	0	0%
Luis Echeverría Álvarez	0	0%
José López Portillo	0	0%
Miguel de la Madrid	0	0%
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia y casos investigados directamente en los Diarios de Debates de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

**Gráfica 5. Casos fallidos por periodo presidencial**



Fuente: Elaboración propia con base en los porcentajes de la tabla 3.

A propósito de los anteriores porcentajes, es necesario destacar que: a) los sexenios con más casos corresponden a los de Lázaro Cárdenas, Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán, b) el periodo que solo tiene un caso corresponde al de Pascual Ortiz Rubio, c) el resto de los periodos presidenciales no tiene caso fallido alguno, y d) durante la época de gestación del partido hegemónico logré rastrear estas iniciativas del Ejecutivo Federal que finalmente no prosperaron.

El hecho de haber encontrado este tipo de casos en este periodo, entre los años treinta y cuarenta, atiende a una explicación contextual en donde el partido aún no se había consolidado, lo que me lleva a entender que estos proyectos de reforma se dieron en espacios y momentos determinados, cuyos frenos responden a un diseño institucional que se encontraba en proceso de crecimiento con miras a la consolidación del régimen, como se desarrolla en la temporalidad seleccionada presentada a continuación.

### **2.3. Periodicidad del partido hegemónico coincidente con los casos fallidos**

Toda esta serie de procesos enseña que el sendero para reformar la Constitución era complejo y diverso, lo que conllevaba a que los presidentes no fueron totalmente libres para cambiar el texto

constitucional enfatizando que durante el periodo de gestación del partido hegemónico detecté los principales casos de fracaso del Ejecutivo.

Juan Molinar Horcasitas identifica, esencialmente, estos sistemas políticos posrevolucionarios: a) aquél que abarca desde el fin de la revolución (1917) y transcurre hasta 1935, mientras que b) el segundo comprende desde finales de la década de los cuarenta hasta 1988, existiendo entre ambos sistemas – de 1936 a 1947 – c) un periodo de transición, bajo el cual se encuentra por un lado al *cardenismo* que claudicó en 1938, y por otro sitio está el *ávilacamachismo* y parte del *alemanismo*.<sup>132</sup>

El primer sistema fue un régimen con una presencia laxa de instituciones y fuerzas políticas dispersas, cuya característica principal era la existencia de una diarquía, la cual consistió en que junto al Ejecutivo Federal coexistió un caudillo o un jefe máximo que enfrentaba a aquel de manera exitosa, cuyo final llegó, en 1935, cuando Cárdenas impuso el factor decisivo de la figura presidencial al haber vencido a Elías Calles.<sup>133</sup>

El segundo sistema se percibe como un circuito más centralizado de instituciones y de fuerzas políticas más concentradas, en donde el presidencialismo mexicano llegó a extremos, pero teniendo sus propios límites externos e internos, los cuales no consistían en la presencia de un actor político determinado que contrapesaba su capacidad decisoria.<sup>134</sup>

Entre uno y otro sistema transcurre el tercer sistema, cuya transición fue denominada, por Molinar, como el “interregno”, el cual tiene una figura central indiscutible del régimen, pero carecía de facultades no escritas, por lo que ni Cárdenas, ni Ávila Camacho y posiblemente ni Alemán pudieron controlar la sucesión presidencial.<sup>135</sup> De hecho, esta prerrogativa no escrita se consolidaría en años posteriores, durante el segundo sistema político de Molinar.

Estos sistemas o temporalidades del partido coinciden, cuantitativamente, con la evidencia mostrada en las páginas anteriores, debido a que, acorde a las iniciativas presidenciales, el periodo de consolidación (1952 – 1967) muestra pocas reformas constitucionales, mientras que en la época de gestación o de construcción (1929 – 1951), cuando aún hay fuerzas políticas dispersas y comienza a centralizarse el sistema – transitando entre el primer y tercer sistema de Molinar –, se logran encontrar los intentos fallidos de reformas de los presidentes.

---

<sup>132</sup> Cfr. Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, D.F., Cal y Arena, 1991, p. 17.

<sup>133</sup> *Ibidem*, pp. 17 y 18.

<sup>134</sup> *Idem*.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 18.

La década de los treinta, cuando el PNR se transformaría en el PRM con Cárdenas, no fue el mismo contexto suscitado en los años cincuenta cuando el PRI funcionaba de manera diferente a partir del sexenio de Ruiz Cortines.

En la medida que aumentaron los casos intermedios o regularmente exitosos, las iniciativas de reforma aprobadas ascendieron en la época de declive (1968 – 1988), como sucedió en los periodos de Echeverría, López Portillo y Miguel de la Madrid. Durante las presidencias de Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz existe una relativa calma, en virtud de que hay pocas reformas durante casi dos décadas.

Lo llamativo se da en los años treinta y cuarenta, en donde, a partir del periodo presidencial de Abelardo L. Rodríguez y hasta el sexenio de Alemán, el PNR, el PRM y el PRI se encuentran en una época de construcción, por lo que, además de casos exitosos e intermedios, también se dieron casos fallidos.

Los datos históricos de los casos de las reformas presidenciales nos indican que no fue un proceso temporal uniforme debido al dinamismo y la heterogeneidad de otras fuerzas políticas del mismo partido, en donde los presidentes no interactuaron, solitariamente, con la Constitución y, por lo tanto, no pudieron hacerlo todo en el área de reformas constitucionales.

Esta variación corresponde a lo que Soledad Loaeza ha estudiado por mucho tiempo, al sostener que, por ejemplo, entre 1944 y 1970, la historia del presidencialismo mexicano no fue lineal ni acumulativa, sino se trató de una narrativa de algunos episodios que procuraban su institucionalización y consolidación.<sup>136</sup>

Mientras que otros capítulos representaron un retroceso que implicó su debilitamiento, ya que los presidentes verdaderamente tuvieron restricciones como la distribución del poder internacional – limitaciones geopolíticas derivadas de la vecindad con Estados Unidos –, coyunturas, la cláusula de la no reelección, los intereses de los sindicatos, las organizaciones campesinas, los empresarios, la administración burocrática y los jefes de la Iglesia católica.<sup>137</sup>

El poder presidencial fue el resultado de un juego entre recursos disponibles, oportunidades, interacciones y limitaciones.<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> Cfr. Loaeza, Soledad, “Dos hipótesis...”, *cit.*, pp. 53 y 57.

<sup>137</sup> *Ibidem*, pp. 57 y 59.

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 59.

Consecuentemente, los momentos para reformar la Constitución mexicana pueden mostrarse como situaciones particulares bajo las que ciertas iniciativas fueron aprobadas sin mayores inconvenientes, mientras que en otros contextos no resultaron aprobadas como originalmente lo deseaban los presidentes, lo cual pudo haber dependido, en periodos concretos, de otros actores del PRI y de lo que se encontraba en juego.

La selección del periodo de gestación del partido puede enseñarnos un par de cosas: i) los presidentes mexicanos no lo pudieron todo, al no haber sido absolutamente libres para reformar el texto constitucional y ii) esta investigación muestra que los casos fallidos coinciden con esta periodicidad, lo que conlleva a descartar otras épocas en las que no existieron frustrados intentos de reforma.

## **2.4. Diseño cualitativo de la investigación**

La selección de los 7 casos fallidos se dio a partir de considerarlos como una anomalía, optando por una metodología para conseguir un resultado y definir el contexto en el que tuvieron lugar, lo que implica un estudio cualitativo de casos estructurados que permita enseñar el funcionamiento jurídico de la Constitución y sus efectos en el ambiente político.<sup>139</sup>

Las estrategias metodológicas de selección utilizadas fueron la contextualización, la modalidad de país único, el principio de casos atípicos – también conocido como de casos anómalos o representativos – y la reconstrucción documental. En los siguientes párrafos explico cada una de estas herramientas.

### **2.4.1. Contextualización**

El factor común de un enfoque contextual consiste en aislar una secuencia de acontecimientos hacia un resultado, porque se remarca cierto interés dentro de un conjunto de casos que guardan detrás todo un proceso.<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> Cfr. Mjoset, Lars, “The Contextualist Approach to Social Science Methodology”, en Byrne, David y Ragin, Charles C. (eds.), *The SAGE Handbook of Case-Based Methods*, Londres, SAGE, 2009, pp. 39 y 41.

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 47.

Aquello provoca que la relevancia de uno o de diversos casos salgan de aquella cadena de eventos para narrarlos y explicarlos a través de historias individuales, en donde distintos actores se ven involucrados, lo cual requiere que dichos casos sean sensibilizados en el proceso que se dirija al producto, ya sea porque la comprensión de esto provenga de las consecuencias o en función de que los ejemplos elegidos influyan en el desenlace.<sup>141</sup>

Los casos fallidos han sido extraídos del proceso lineal histórico de las iniciativas de reforma constitucional, con el fin de narrar sus efectos entre los actores políticos involucrados y la Constitución para obtener un resultado de constitucionalismo autoritario en dichas áreas, lo cual no puede observarse en los otros tipos de casos mencionados – exitosos e intermedios – en el diseño cuantitativo de este trabajo.

La extracción de los 7 casos fallidos coincide con la época de gestación del PRI que transcurre entre los periodos de construcción y del interregno de Molinar analizado en el apartado correspondiente de este capítulo.

Esta contextualización particular conllevó a un régimen bajo el cual las diversas facciones del partido intervinieron para frenar las intenciones presidenciales conformando episodios históricos que requieren ser contextualizados a través de las circunstancias, sucesos y actores dentro de esta temporalidad acotada.

Esto nos lleva a entender que una fase contextualista-creativa parte de reconocer contextos sociales y culturales particulares que desprenden efectos hacia las instituciones políticas, lo cual acarrea convicciones necesarias que atiendan soluciones institucionales adaptadas a dichos contextos, por lo que en ese diseño empírico construido según las oportunidades y requerimientos de las situaciones pueden encontrarse factores que solamente se dan en específicos ámbitos temporales y espaciales.<sup>142</sup>

Por esto, los intentos fallidos en reformar la Constitución se encuentran dentro de un contexto de partido político que aún está en pleno desarrollo hacia su consolidación, cuya importancia radica en que la capacidad reformista de los presidentes no fue absoluta.

Los actores – presidentes, organizaciones, partido, sindicatos, fuerzas armadas, asociaciones civiles – y los factores políticos se encuentran en el centro de todos estos contextos,

---

<sup>141</sup> *Idem.*

<sup>142</sup> *Cfr.* Nohlen, Dieter, *La Democracia: Instituciones, conceptos y contexto*, México, D.F., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2011, p. 54.

refiriéndome específicamente al efecto de las preferencias normativas sobre la dictadura, en cuanto a saber si hay compromisos normativos hacia la Constitución, cuyos resultados anómalos permean la estructura y la cultura que pueden llegar a influir en momentos concretos.<sup>143</sup>

Esto se refleja en la selección de 7 casos y no de otros derivados del panorama investigado, en función de que se enseñan como afectaciones – rarezas – de la facultad reformista de ciertos presidentes durante ciertos momentos.

Por esto, elegí los casos fallidos para estudiarlos, con mayor detalle, conservando una relación temporal con los frenos diferentes de cada una de estas iniciativas, porque responden a un contexto determinado, tratándose de casos excepcionales que comparten características de un mismo fenómeno: fracasos de iniciativas presidenciales bajo un régimen autoritario de partido hegemónico, los cuales disuelven la idea consistente en que esto no podría darse en autoritarismos.

#### **2.4.2. Modalidad de país único**

Para la descripción de estos casos es posible acudir a un método de derecho constitucional comparado como la modalidad de estudio de país único, en donde implícitamente existen comparaciones con un sistema ideal, con tal de verificar los elementos teóricos significativos de la estructura constitucional analizada.<sup>144</sup>

Esta investigación se ha comparado con literatura de otros regímenes autoritarios en los que se aprecian limitaciones y complejidades, cuyos resultados cobran relevancia para el ejemplo mexicano, en donde han existido otros estudios que revisan la óptica de aquello que no pudieron hacer los presidentes, lo cual permite acercarnos a mostrar instancias de constitucionalismo autoritario desde el área de las reformas constitucionales.

En este modo de país único, la selección de casos se basa en los conocimientos del autor del sistema constitucional investigado o en el importante legado constitucional de un determinado país hacia la comprensión general del constitucionalismo como un sistema de gobierno.<sup>145</sup> Esto

---

<sup>143</sup> Cfr. Mainwaring, Scott y Pérez-Liñán, Aníbal, *Democracias y dictaduras en América Latina. Surgimiento, supervivencia y caída*, trad. de Ricardo Martín Rubio Ruiz, rev. de la tad. de Gerardo Noriega, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2019, pp. 5 y 347.

<sup>144</sup> Cfr. Hirschl, Ran, *Asuntos comparativos: El renacimiento del derecho constitucional comparado*, trad. de Luz Helena Beltrán Gómez, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019, p. 286.

<sup>145</sup> *Idem*.

implica mostrar un estudio profundo de los hechos acontecidos, cuya inducción permita encontrar suficientes elementos para comprender el régimen de partido hegemónico.

Los casos elegidos se encuentran cimentados en el conocimiento de la evidencia investigada, con dirección a entender el uso de la Constitución mexicana como herramienta de gobierno para frenar a los presidentes, cuyo régimen autoritario puede comprenderse a partir del diseño normativo y de sus efectos evitando las generalidades aproximativas.

En consecuencia, el objetivo del modo de país único no versa sobre un rastreo sobre aspectos de causalidad, sino consiste en estudiar detalladamente las normas y prácticas constitucionales de un país, como si se tratara de un papel proveedor de información, describiendo los espacios y tiempos que permitan comprender el funcionamiento del sistema constitucional, cuyos matices generen información útil para otras experiencias constitucionales que puedan localizarse en similares circunstancias.<sup>146</sup>

La presente investigación aporta, en los estudios de constitucionalismo autoritario, la posibilidad de enseñar las limitaciones a las intenciones de los presidentes mexicanos en sus propósitos por modificar la Constitución, lo cual puede o pudo ocurrir en otro régimen autoritario del mundo teniendo como ejemplos los casos de Chile, Singapur o Egipto mencionados previamente en este trabajo.

En esta faceta contextual, la forma de estudio de país único – el ejemplo mexicano – requiere seleccionar los casos idóneos para verificar los elementos teóricos del constitucionalismo autoritario estudiados en este texto, aquello que muestre instancias eficaces de limitaciones contra los presidentes de la república, recayendo dicha idoneidad en los fracasos de los proyectos de reforma constitucional del Ejecutivo Federal.

### **2.4.3. Principio de casos atípicos**

En la gran mayoría de las investigaciones de ciencias sociales se requiere tomar en cuenta un método de pequeña escala y, específicamente, en el derecho público comparado, en donde existen

---

<sup>146</sup> *Ibidem*, pp. 286 y 287.

ciertos principios básicos de selección de casos y de diseño de investigación, los cuales son: Casos más similares, casos más diferentes, casos prototípicos, casos más difíciles<sup>147</sup> y casos aislados.

Para los efectos de esta investigación, el principio básico aplicable es el correspondiente a los casos aislados, el cual realmente trato como casos atípicos debido a que el hallazgo de los casos fallidos no ha sido abordado por la literatura constitucional mexicana, por lo que, al no haber sido explicados previamente por las teorías existentes aquellos pueden mostrarse como un nuevo foco de atención que abone a los estudios de constitucionalismo autoritario.

Este principio se encuentra disponible para dar credibilidad a explicaciones novedosas en torno a un fenómeno determinado, por medio de negar explicaciones alternativas,<sup>148</sup> lo cual se traduce en este trabajo como un producto de investigación innovador, cuya evidencia muestra una contraposición a la visión de constitucionalismo autoritario de Mark Tushnet, porque la Constitución mexicana resultó haber sido importante cuando los presidentes intentaron reformarla.

El principio de los casos atípicos corresponde a un examen sistemático de un pequeño grupo de casos mostrando una anomalía en las explicaciones tradicionales que se han encargado de estudiar parte del fenómeno de estudio.<sup>149</sup>

Mi investigación no se limita a un simple muestreo de un número restringido de casos, sino radica en la revisión y el análisis de todos los intentos presidenciales en reformar la Constitución, entre 1929 y 1988, cuyo descubrimiento de casos fallidos se identifica de manera excepcional en la idea general del autoritarismo mexicano, siendo un hallazgo representativo para los estudios histórico-constitucionales.

Este principio de selección de casos se justifica en aquel principio básico de lógica formal, “en tanto que una explicación por un resultado dado no sea probada irrelevante, esta se mantiene como una explicación posible. Por el contrario, mostrar que una posible explicación para un resultado dado es irrelevante para el resultado aumenta nuestra confianza en las otras posibles explicaciones.”<sup>150</sup>

---

<sup>147</sup> El principio de los casos más similares consiste en la comparación de casos que sean tan idénticos como sea posible, por un factor preponderante de causalidad. En los casos más diferentes se escogen aquellos casos que son distintos por todas las variables que no sean centrales en la investigación, pero semejantes en las que sí lo sean. El principio de casos prototípicos es intuitivo, en donde se toman un número limitado de casos para revisar la validez de una teoría o argumento, lo que provoca que a mayores características clave sería posible detectar más casos. El caso más difícil está basado en la lógica formal *ad absurdum*, en donde nuestra confianza en la validez de una afirmación dada crece cuando se comprueba como cierta en un caso que sea más difícil para ello. Ver: *Ibidem*, pp. 299, 300, 308, 311 y 316.

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 319.

<sup>149</sup> *Ibidem*, pp. 299, 319 y 320.

<sup>150</sup> *Idem*.

En la selección de estos casos fallidos se da como consecuencia de un contexto particular que no ha sido abordado lo suficiente, lo que conlleva a que este sea explicado dentro del régimen autoritario mexicano específicamente en el periodo de gestación del partido hegemónico siendo significativo para esclarecer una problemática de índole constitucional.

#### **2.4.4. Reconstrucción documental**

Junto con la contextualización, la modalidad de país único y el principio de casos atípicos también se encuentra la estrategia de la reconstrucción documental, la cual ha resultado importante para seleccionar los 7 casos fallidos entre el universo de iniciativas presidenciales.

Me he basado en que los fracasos de los presidentes mexicanos – en sus intentos por reformar la Constitución – se muestran como excepciones de todos aquellos casos exitosos e intermedios, cuyo análisis y descripción requieren ser hechos con mayor profundidad para observar los constreñimientos como instancias de constitucionalismo autoritario en momentos determinados.

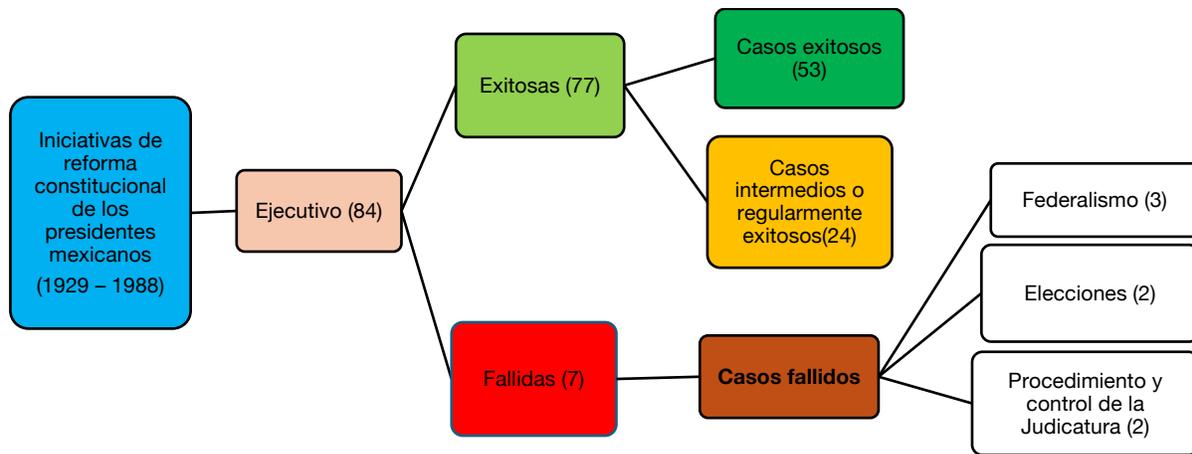
He organizado los casos fallidos en 3 bloques temáticos, en virtud de que cada uno de aquellos comparten rasgos o elementos en común, a partir de detectar principalmente conflictos entre Federación y Estados, Poder Ejecutivo y otras facciones del partido, Poder Ejecutivo y movimientos civiles, Poder Ejecutivo y Judicial.

He agrupado estas temáticas en: federalismo, elecciones y procedimiento y control de la Judicatura. Las pugnas entre diversos grupos reflejaron los riesgos que conllevaban ciertas reformas presidenciales, las cuales invadían y despojaban competencias, jurisdicciones, prerrogativas y privilegios de diversas fuerzas políticas del partido hegemónico.

Reconstruí estas batallas políticas internas del PRI a partir de las fuentes históricas visibles, lo cual me ha permitido mostrar que varios intereses políticos pertenecientes a distintas facciones fueron activados con el propósito de detener las voluntades presidenciales, cuyas restricciones consistieron en fracturas o fragmentaciones dentro del circuito de lealtades y alianzas que existía en el partido predominante.

Esta organización de los casos puede ilustrarse con el siguiente diagrama:

**Diagrama 1. Iniciativas de reforma constitucional de los presidentes mexicanos organizadas por casos y temáticas**



En el próximo capítulo mostraré 3 casos en el bloque de federalismo, en donde convergen afectaciones de intereses, tanto en los estratos federal como local, tratándose de competencias constitucionales.

También enseñaré 2 casos en el tema de elecciones, en los que existieron pugnas alrededor de grupos o actores internos del partido hegemónico contra el Ejecutivo Federal, así como también conflictos incidentales con grupos sociales, en virtud de que probables riesgos electorales podían conllevar a una derrota y escisión del mismo partido.

Por último, estudiaré 2 casos en procedimiento y control de la Judicatura, en lo que se refieren a que el Ejecutivo Federal buscaba arrebatarle prerrogativas y privilegios al Poder Judicial.

En la investigación cualitativa es necesario moverse de una manera reflexiva e iterativa, entre encontrar y definir las respuestas a la pregunta del problema abordado, considerando desarrollar y teorizar el método utilizado,<sup>151</sup> dotando a los casos fallidos de las claves necesarias para formularlos como soluciones a la interrogante principal planteada.

En este punto, la reconstrucción histórica documental es esencial durante el tiempo de gestación del partido hegemónico provocándonos una reflexión más profunda acerca del periodo

<sup>151</sup> Emmel, Nick y Hughes, Nicky, “Small-N Access Cases to Refine Theories of Social Exclusion and Access to Socially Excluded Individuals and Groups”, en Byrne, David y Ragin, Charles C. (eds.), *The SAGE Handbook of Case-Based Methods*, Londres, SAGE, 2009, p. 320.

autoritario, permitiendo que analicemos un sistema constitucional más complejo de lo generalmente asumido en ciertas perspectivas alternativas del constitucionalismo autoritario.

Entonces, la reconstrucción histórica de estas temáticas tiende a enseñar la anomalía que estos casos representan en el proceso reformador de la Constitución iniciado por los presidentes, a través de seguir la secuencia de acontecimientos y circunstancias que giran alrededor de los efectos producidos en determinados momentos.

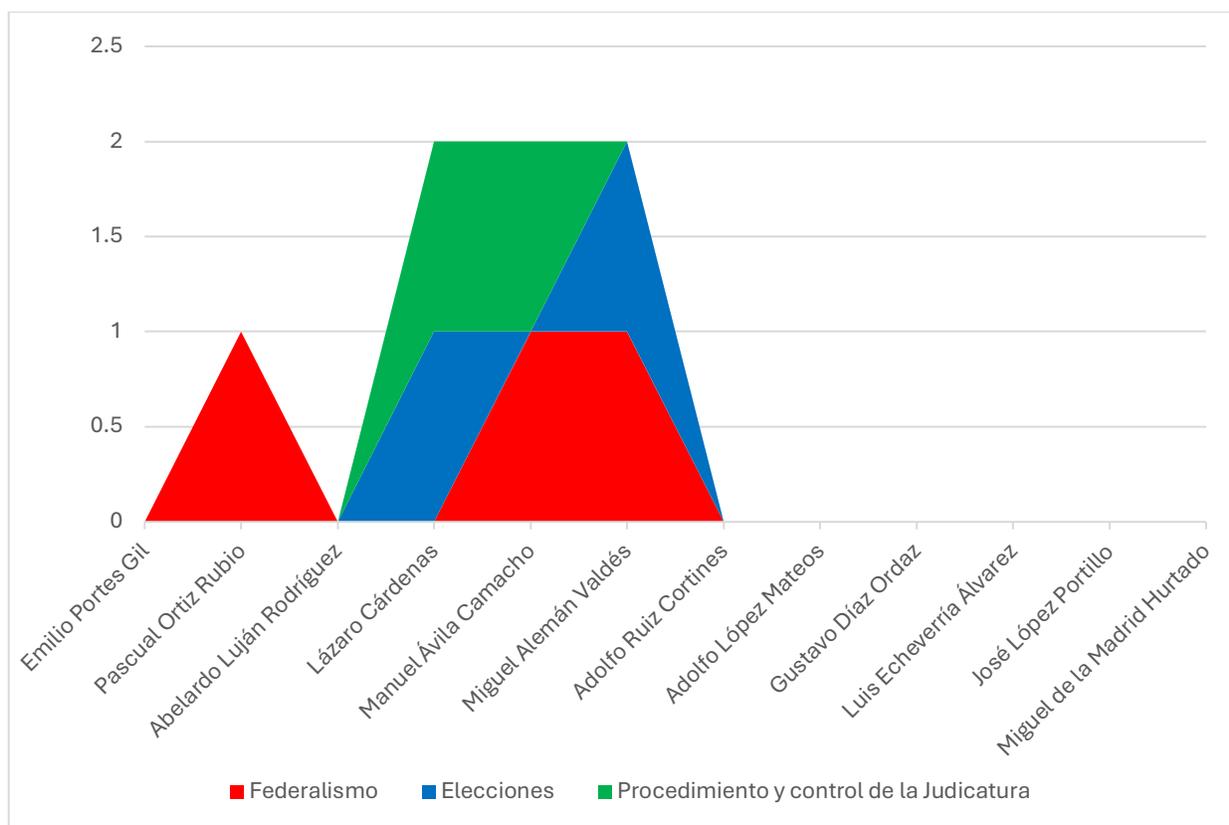
Con ayuda de la documentación histórica en todos los casos fallidos comprobaré la existencia de constreñimientos eficaces contra los presidentes. Esta reconstrucción está basada, como lo mencioné en el apartado introductorio de este trabajo, en los Diarios de Debates del Congreso Federal, textos histórico-constitucionales primarios y secundarios, memorias y otras fuentes que me han permitido rearmar las piezas de los casos fallidos.

### 3. Estudio de casos seleccionados en el período de gestación del PRI (1929 – 1951)

Los casos han sido elegidos con base en las estrategias metodológicas previamente expuestas. El diseño cualitativo de esta selección está respaldado por la excepcionalidad, la cual radica en que dichos casos no resultaron ser exitosos, ni regularmente exitosos, mostrando una característica en común, el hecho de haber sido rechazados o detenidos por el órgano reformador u otros grupos políticos del PRI, lo que dio lugar a frenos puntuales en el entorno autoritario.

En la siguiente gráfica es posible ilustrar, por temas y periodos presidenciales, los 7 casos fallidos:

**Gráfica 6. Casos fallidos por temáticas y temporalidades**



Fuente: Elaboración propia y casos investigados directamente en los Diarios de Debates de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

En estos rubros temáticos podemos observar que la gráfica aumenta durante los sexenios de Cárdenas, Ávila Camacho y Alemán, quedando un solo caso en el periodo presidencial de Ortiz Rubio.

Estas temáticas coinciden temporalmente con el periodo de gestación del PRI, cuya apelación normativa del texto constitucional se volvió una herramienta legitimadora como punto focal de expectativas y como fuerza normativa independiente.

En consecuencia, he logrado reconstruir cada uno de estos 7 casos para hilar y desarrollar la argumentación necesaria que muestre a estos ejemplos como instancias de constitucionalismo autoritario.

### 3.1. Federalismo

La Federación en su propósito por subordinar verticalmente a los Estados, durante el autoritarismo mexicano, los presidentes iniciaron diversas reformas constitucionales para conseguirlo, trastocando uno de los desafíos del constitucionalismo referente a la posibilidad de limitar al poder cuando simultáneamente se le dota de poder al Ejecutivo para gobernar.<sup>152</sup>

En este sentido, el sistema federal permite ayudar a la contención de los poderes públicos, o como lo señala Alonso Lujambio al analizar la utilidad de que el principio federal aminore el carácter mayoritario del presidencialismo: “el hecho de que el federalismo posibilite el acceso al poder estatal a los partidos que no han podido conquistar ni la presidencia ni la mayoría en el Congreso brinda a estos la oportunidad de probar sus soluciones y de enseñar al resto del país que son una opción política eficaz, viable y responsable.”<sup>153</sup>

Curiosamente, esta afirmación de Lujambio, expresada en el contexto democrático, es posible aplicarla al caso del periodo autoritario, debido a que, en el afán de los presidentes en haber intentado subordinar a los Estados, existieron ciertos casos que los actores estatales le negaron al

---

<sup>152</sup> Ante el temor de concederle poder al magistrado Ejecutivo, “Publio” apuntaba que, en el Federalista LI, para contrarrestar una concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento radicaba en la posibilidad de dotar a los administradores de cada departamento de los medios constitucionales, con el fin de resistir las invasiones de los demás, por lo que “las medidas de defensa... deben ser proporcionadas al riesgo que se corre con el ataque. La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición...”

Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por personas para otras personas, la gran dificultad estriba en que se debe capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados y, simultáneamente, obligarlo a que se regule a sí mismo, dando como resultado que un sistema federal apropiado muestre el aumento proporcional de la estabilidad y de la independencia de los miembros del gobierno siendo una garantía concreta para gobernar. Ver: Hamilton, Alexander *et al.*, *El federalista*, 2ª ed., 5ª reimp., trad. y pról. de Gustavo R. Velasco, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2014, pp. 220 a 222.

<sup>153</sup> Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, 2ª ed., Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, p. 23.

Ejecutivo Federal la posibilidad de arrebatarles determinadas competencias o materias que les correspondían de origen.

Las iniciativas presidenciales investigadas y agrupadas en este rubro del federalismo muestran signos de batallas entre Federación y Entidades Federativas, en donde se llegaron a proteger los intereses políticos y económicos de los Estados.

Estas disputas entre Federación y Estados podrían observarse como “factor de centralización de las principales decisiones políticas”<sup>154</sup> del país, por lo que diversos grupos no actuaban, necesariamente, bajo una línea gubernamental que marcara el presidente en turno. Entonces, ante esta heterogeneidad al interior del partido político hegemónico, la Federación y los Estados pugnaron por sus motivaciones políticas en la medida que les era posible.

He encontrado 3 casos como instancias de constitucionalismo autoritario:

**Tabla 4. Desarrollo del procedimiento de reforma constitucional de casos fallidos en la temática del federalismo**

<i>Procedimiento de reforma constitucional</i>						
	Propuesta por los presidentes	Cámara de Origen	Cámara Revisora	Legislaturas Estatales	Declaratoria de aprobación	Promulgación y publicación
1. Reforma Laboral	Pascual Ortiz Rubio	Archivada	_____	_____	_____	_____
2. Regulación de títulos y del ejercicio profesional	Manuel Ávila Camacho	Aprobada	Aprobada	Rechazados los artículos 4º y 121	_____	_____
3. Responsabilidad de servidores públicos	Miguel Alemán Valdés	Aprobada	Aprobada	Se turnó y quedó congelada	_____	_____

Fuente: Elaboración propia y casos investigados directamente en los Diarios de Debates de ambas Cámaras de Congreso de la Unión.

<sup>154</sup> De acuerdo con Luis Javier Garrido, las etapas políticas en donde encontramos las transiciones PNR – PRM – PRI, entre las décadas de los treinta y de los cuarenta, comprendieron la centralización del poder político, pero al mismo tiempo fue pluriclasista, cuya base plural sirvió para la existencia de diversos grupos políticos dentro del partido hegemónico y también como instrumento de legitimidad del régimen, por lo que, durante los años cuarenta, el partido consolidó al México posrevolucionario estableciendo una línea gubernamental bajo la cual el mismo partido quedaría subordinado a los presidentes. Ver: *Cfr. Garrido, Luis Javier, El partido de la revolución institucionalizada..., cit., pp. 173, 174, 175, 356 y 357.*

En estos casos se encuentran aquellos conflictos en torno a que los presidentes intentaron redistribuir procedimientos y competencias para la Federación y los Estados, además de haber tratado de modernizar reglas para evaluar y calificar, de mejor manera, las funciones de los servidores públicos en cualquier ámbito.

### **3.1.1. Reforma laboral en 1931**

Este primer caso pertenece a la materia de derecho laboral, siendo una iniciativa que fue turnada, el 13 de octubre de 1931, a la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales y a la Segunda Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados.<sup>155</sup>

Esta consistía en un proyecto de reformas del artículo 123 constitucional, propuesto por el presidente Pascual Ortiz Rubio, determinando aquellas Comisiones que la potencial reforma era extemporánea y por lo tanto debía archivar, además de que el espíritu de estas modificaciones a la Constitución ya se encontraba en el entonces Código Federal del Trabajo.<sup>156</sup> Este es un caso fallido considerándolo como rechazado por el órgano reformador.

El proyecto de reforma buscaba cambiar el concepto original de utilidad social planteado originalmente por el Constituyente de 1917, en el cual se consideraba que el establecimiento de cajas populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines similares podrían ser temas regulados tanto por la Federación como por los Estados, es decir, como una materia concurrente.<sup>157</sup>

Sin embargo, la modificación propuesta por Ortiz Rubio consistía en “federalizar” exclusivamente aquellos aspectos laborales, quitándole las facultades originales a los Estados en cuanto a la regulación que cada entidad debía realizar conforme a sus necesidades concretas.

Con ello se trataba de rediseñar un nuevo modelo de seguridad social para los trabajadores, el cual estaría regulado y controlado únicamente por el gobierno federal. El concepto de utilidad social se transformaría en el concepto de utilidad pública, desde la perspectiva del derecho laboral,

---

<sup>155</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año II, periodo ordinario de la XXXIV Legislatura, t. III, núm. 12, sesión efectuada el día 13 de octubre de 1931, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/34/2do/Ord/19311013.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>156</sup> *Idem.*

<sup>157</sup> *Idem.*

como una forma obligatoria de expedir una ley federal que regulase la seguridad social de todos los trabajadores del país, la cual sería una legislación paralela al Código Federal del Trabajo.

Por un lado, se afectaban jurídicamente las competencias locales para legislar sobre la seguridad social, mientras que, por otro sitio, también se podía perjudicar a otros actores como las agrupaciones de trabajadores que la Constitución de 1917 había reconocido como sindicatos, los cuales podían tener una estructura local o federal.

Estas organizaciones habrían sido perjudicadas en el aspecto económico de las negociaciones con los trabajadores de cada entidad federativa, en cuanto a los seguros de vida o de incapacidad que cualquier trabajador solicitase.

No obstante, desde el ángulo político, los sindicatos habrían tenido la oportunidad de afianzarse, en el ámbito federal, como agrupaciones con mayor concentración de poder que les hubiesen permitido negociar, en la sede del gobierno federal, mejores condiciones de seguridad social para los trabajadores.

En esa concentración del poder político, en el estrato federal, las organizaciones sindicales podían aprovechar la reforma para aminorar el poderío de los gobiernos locales a través de las agrupaciones estatales laborales.

Los partidos políticos locales o regionales aún existían en 1931, tales como aquellas organizaciones formadas dentro de los gobiernos estatales, como fueron los casos del Partido Socialista Fronterizo de Tamaulipas, el Partido Socialista del Trabajo en el Estado de México, el Partido Socialista Radical Tabasqueño, el Partido Socialista Veracruzano y el Partido Socialista del Sureste.<sup>158</sup>

La hegemonía política de estos partidos, en el ámbito estatal, se debió a una práctica unipartidista impulsada por los gobernadores, por lo que el unipartidismo no era un proceso desconocido previamente a la fundación del PNR.<sup>159</sup>

Además, en el estrato nacional se buscaría también contrarrestar la fuerza política que otros partidos ostentaban en la misma materia laboral, tales como el PNA y el PLM, los cuales fueron las organizaciones políticas más poderosas de la década de los veinte del siglo pasado.

---

<sup>158</sup> *Cfr.* Nacif Hernández, Benito, “El impacto del PNR en la lucha por la presidencia...”, *cit.*, p. 246.

<sup>159</sup> *Idem.*

En aquel contexto después de la derrota de la revolución delahuertista, los generales sonorenses beneficiados fueron Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, cuyas visiones política y social eran diferentes.

Por un lado, Obregón estaba mayormente preocupado por la concreción de la pendiente reforma agraria y el PNA se sentía representado en dicho personaje, mientras que Calles estrechó relaciones, desde la época carrancista, con Luis N. Morones,<sup>160</sup> quien fundó el PLM como estructura política importante de la CROM.<sup>161</sup>

Estos hechos no significaron que Obregón se hubiese desligado de haber tenido pactos con el PLM, en virtud de que también contrajo relaciones políticas durante su cuatrienio presidencial, además de que el mismo Obregón suscribió, poco antes de la creación del PLM en agosto de 1919, un convenio privado con la CROM.<sup>162</sup>

En dicho pacto se exigió la formación de una Secretaría del Trabajo, la inmediata promulgación de la ley reglamentaria del artículo 123 constitucional y el reconocimiento de que la CROM gozase de personalidad jurídica para lidiar con el Secretario del Trabajo o, en su defecto, con el presidente de la república; todo esto a cambio del apoyo electoral a Obregón como candidato presidencial.<sup>163</sup>

Durante el cuatrienio obregonista, el PLM y la CROM tuvieron un papel dominante debido a que los principales dirigentes de la CROM estuvieron en cargos importantes del gobierno siendo

---

<sup>160</sup> Cfr. Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada...*, cit., p. 52.

<sup>161</sup> En mayo de 1918 se celebró la convención obrera de Saltillo convocada por el gobernador de Coahuila – Gustavo Espinoza Mireles –, los dirigentes de la Federación del Trabajo de Saltillo y los líderes de la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal, concurriendo 115 delegados de 18 Estados que representaron a 113 agrupaciones obreras y a más de 7 mil trabajadores, en donde fue fundada la CROM, quedando al frente Luis N. Morones y, como secretario del interior, Ricardo Treviño.

Tras el fracaso del Partido Socialista Obrero, entre agosto y septiembre de 1919, se llevó a cabo el Primer Congreso Nacional Socialista, cuya influencia sería la fundación posterior del Partido Comunista Mexicano (PCM) y del PLM, siendo este último que contó con una vinculación clave al movimiento obrero mexicano convirtiéndose en el brazo político de la CROM.

Paralelamente, tomemos en cuenta que, durante los años veinte, la lucha de los partidos políticos nacionales se encontraba en el seno del Congreso Federal, entre el PLC, PNC, el PCM, el PNA y el PLM. En este sentido, poco a poco, fundamentalmente en la elección legislativa de 1922, el PLM se apoderaría de la mayoría de las curules del Congreso, a pesar de que el PNC, el PCM y el PNA compartían un rol reformista social semejante al del PLM.

No obstante, el PLM era el partido político que mejor correspondía a los intereses del gobierno, en donde la CROM fungía como activista de las organizaciones sindicales y el partido como activista de las tácticas políticas de los obreros.

Ver: Cfr. Leal, Juan Felipe, “Sindicatos y Partidos Políticos en México”, *Estudios Políticos*, México, Nueva Época, vol. 2, núm. 3, julio – septiembre de 1983, pp. 32 a 35 y 37 a 39, disponible en: <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1983.3.61114> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>162</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>163</sup> *Idem*.

Morones designado como Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, por lo que, de esta forma, se intensificó la lucha contra los sindicatos independientes con la finalidad de que fuesen agrupados en torno a la CROM, además de que el PLM dominó en la XXXI Legislatura Federal, en Legislaturas Locales y en varios municipios.<sup>164</sup>

Mientras tanto, el PNA adoptó el papel secundario en el gobierno de Obregón y fue alejándose más durante la presidencia de Calles, ante la insistencia de sus líderes en aplicar la reforma agraria y sus diferencias que crecieron con la CROM, cuando esta última empezó a reorganizar sindicatos de campesinos contrapunteándose directamente con Antonio Díaz Soto y Gama quien fuera el líder del PNA.<sup>165</sup>

Para el año de 1925, Calles manifestó una cierta ruptura con el PNA sobre las condiciones de la deuda externa, arriesgándose aquél con el hecho de permitir mayor influencia del PLM, confirmando el poderío de este último en las elecciones legislativas federales para la Legislatura XXXII, de 1926 a 1928, y adquiriendo características de partido oficial, mientras que el PNA perdió numerosas curules.<sup>166</sup>

De esta manera, el PLM fue consolidándose, paulatinamente, en el escenario público nacional y estableció, al igual que la CROM, contacto político cercano tanto en el gobierno de Obregón como en el de Calles, funcionando como organizaciones puente – política y sindical – entre la ciudadanía y las autoridades estatales de carácter federal.<sup>167</sup> En este sentido, el PLM cobró una importante fuerza política durante estos dos periodos presidenciales.

Sin embargo, durante la Legislatura XXXII, cuando se anunció la reelección de Obregón a la presidencia para el periodo que iniciaría en 1928 aumentaron las diferencias entre el PNA, considerados aún como obregonistas, y los laboristas de Morones del PLM que no estaban de acuerdo con dicha candidatura, por lo que, tras distintos reacomodos, el Bloque Socialista, liderado por Gonzalo N. Santos, se convirtió en mayoría de esta Legislatura.<sup>168</sup>

Al haberse formado también, en el Congreso, el Bloque Revolucionario Obregonista, cuya función principal fue la promoción de la candidatura de Obregón a la presidencia de la república, su destino fue fatídico, en virtud de que después del homicidio de aquél, la dirigencia de este

---

<sup>164</sup> Cfr. Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada...*, cit., p. 53.

<sup>165</sup> *Idem.*

<sup>166</sup> *Ibidem*, pp. 53 y 54.

<sup>167</sup> Cfr. Leal, Juan Felipe, “Sindicatos y Partidos Políticos...”, cit., p. 41.

<sup>168</sup> Cfr. Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada...*, cit., p. 56.

Bloque, a cargo de Ricardo Topete, fue derribada por una estrategia del presidente Calles junto con un grupo de diputados.<sup>169</sup>

Posteriormente, la designación del presidente interino de Emilio Portes Gil quedó en manos del grupo parlamentario callista dando lugar a la conformación del Bloque Nacional Revolucionario para el periodo ordinario de la XXXIII Legislatura de 1928 a 1930, poco antes del surgimiento del PNR.<sup>170</sup>

Ante esta notoria diferencia política de Morones, ya considerado como abierto anti obregonista y quien buscaría también la presidencia de la república,<sup>171</sup> le costó en el medio político. El mismo Morones pronunció un discurso violento y crítico contra Obregón, en abril de 1928, y después del magnicidio de este último, los líderes del PNA sospecharon y acusaron a Morones, junto a la CROM, en haber sido los responsables intelectuales del delito, quedando aquel confrontado con Calles y con Portes Gil<sup>172</sup> y, prácticamente, finiquitando su vida política.

Dentro de todo este contexto político, el intento de reforma constitucional del presidente Ortiz Rubio tenía como objetivo disminuir las fuerzas sindicales locales, partidos políticos regionales y nacionales, así como también la posibilidad de que los sindicatos, estructurados en la CROM, prosiguieran fugándose hacia el PNR y golpeando políticamente al PLM debilitando aún más al grupo moronista.

El diálogo de las Comisiones, en torno a esta iniciativa de reforma, se resumió en saber si se trataban de expedientes extemporáneos, derivado de que los miembros argumentaron que ya se había reformado la Constitución anteriormente en el mismo sentido de este proyecto de Ortiz Rubio.

Esta iniciativa presidencial fue votada y declarada como extemporánea, acordándose que aquella fuera archivada por las Comisiones de la Cámara de Diputados, debido a que dicha propuesta ya se encontraba, en realidad, prevista por el Código Federal del Trabajo.<sup>173</sup>

Esto resultó como un proyecto de reforma rechazado y que agotó el procedimiento de reforma constitucional. Parte de esta iniciativa también había sido planteada durante el mandato

---

<sup>169</sup> Cfr. Lajous, Alejandra, “El partido nacional revolucionario...”, *cit.*, p. 654.

<sup>170</sup> Cfr. Nacif Hernández, Benito, “El impacto del PNR en la lucha por la presidencia...”, *cit.*, pp. 250 a 252.

<sup>171</sup> Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada...*, *cit.*, p. 57.

<sup>172</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>173</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año II, periodo ordinario de la XXXIV Legislatura, t. III, núm. 12, sesión efectuada el día 13 de octubre de 1931, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/34/2do/Ord/19311013.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

del presidente Portes Gil, la cual ya había sido publicada el 6 de septiembre de 1929, concretamente en la fracción XXIX del artículo 123 constitucional.<sup>174</sup>

En este sentido, en primera instancia, los diputados manifestaron que técnicamente este proyecto de reforma ya se encontraba en la legislación secundaria del citado Código Federal, por lo que jurídicamente estaba regulado y, en segundo lugar, ya se había constitucionalizado durante el periodo de Portes Gil.

En consecuencia, ante el rechazo de esta reforma y al haber sido archivada por las Comisiones Legislativas, se observa un rol que fungió la Constitución como manual operativo, en la que técnicamente la seguridad social ya había sido modificada en un periodo presidencial previo al de Ortiz Rubio, tanto en la legislación secundaria como, parcialmente, en la propia norma constitucional y, políticamente, determinando una cooperación de intereses por parte del reciente PNR, en un mismo sentido, con miras al debilitamiento del PLM.

Por ende, este tipo de limitación al Ejecutivo Federal cobra relevancia al verse como amenaza para la estabilidad de la Constitución, cuyo punto focal corría el riesgo de extraviarse ante los riesgos de que los sindicatos y los partidos perderían capital político al respecto, al haberse intentado redistribuir competencias favoreciendo al estrato federal.

En esto, se aprecia que el texto constitucional fue importante para concretar dicho constreñimiento como si se tratara de una fuerza normativa independiente, en donde la discusión jurídica se dio a partir de lo que la norma constitucional y el marco legal ya habían regulado previamente, aunado esto a la situación política que coincidió con el proyecto de reforma.

### **3.1.2. Regulación de títulos y del ejercicio profesional en 1941**

El segundo caso corresponde a la materia de derecho administrativo, siendo un proyecto de reforma constitucional presentado por el entonces presidente Manuel Ávila Camacho, el 25 de febrero de 1941, a la Legislatura XXXVIII de la Cámara de Diputados, con la intención de cambiar

---

<sup>174</sup> Ley por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución General de la República, *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, viernes 6 de septiembre de 1929, p. 1, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4433649&fecha=06/09/1929&cod\\_diario=186782](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4433649&fecha=06/09/1929&cod_diario=186782) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

los segundos párrafos de los artículos 4º y 5º, así como también la fracción V del artículo 121, el cual fue turnado a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública.<sup>175</sup>

Esta iniciativa se refirió a la regulación de títulos y del ejercicio profesional, cuya exposición de motivos del presidente señalaba que la libertad de profesión del artículo 4º se encontraba condicionada, en su ejercicio, por las limitaciones que imponía la ley secundaria, atribuyendo la competencia originaria de la titulación profesional a cada una de las entidades federativas, por lo que en la Constitución así se había sido establecido el principio de una posible diversidad legislativa contra la Federación corriendo el riesgo de generar inconvenientes.<sup>176</sup>

Originalmente, la Constitución determinaba en los aludidos preceptos lo siguiente:

Artículo 4º...

La ley deerminará (sic) en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo, y las autoridades que han de expedirlo.

Artículo 5º...

En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurados, los cargos concejiles y los cargos de elección popular, directa o indirecta, y obligatorias y gratuitas, las funciones electorales.

...

Artículo 121. En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

...

V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serás (sic) respetados en los otros.<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año I, periodo extraordinario de la XXXVIII Legislatura, t. II, núm. 6, sesión efectuada el día 25 de febrero de 1941, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/38/1er/Extra/19410225.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>176</sup> *Idem*.

<sup>177</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857, publicación original, Cámara de Diputados, disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

Ante este riesgo que significaba la variabilidad de la organización y reglamentación de las distintas formas de trabajo profesional a las que podía dedicarse la ciudadanía, el presidente propuso una legislación uniforme relativa al ejercicio de la libertad de profesión protegiendo los intereses individual y social, y también otorgando a una ley federal la regulación del segundo párrafo del artículo 4º de la Constitución en sus puntos fundamentales.<sup>178</sup>

En esta ley se reglamentarían las profesiones que requerirían título profesional, los requisitos para su obtención y las autoridades competentes que deberían expedirlo, así como las autorizaciones que se necesitarían para el ejercicio profesional, comprendiendo también que el legislador federal daría las mejores soluciones en torno a este tema.<sup>179</sup> En esto se detecta una potencial redistribución de competencias que disminuiría la intervención de las entidades federativas en la materia.

Esta ley federal no impediría a las autoridades locales que conservasen la participación oportuna en la expedición de títulos, además de la vigilancia en el ejercicio profesional, atendiendo a las necesidades particulares de cada Estado y actuando de acuerdo con las disposiciones generales establecidas en aquella ley.<sup>180</sup>

Esto significaba el hecho de arrebatarle la competencia originaria a los Estados en lo referente a la regulación de títulos profesionales, tanto en su expedición como en su debido registro. Esto no implicaba que los Estados no podrían participar en dicha actividad, porque la intención del presidente Ávila Camacho era que las administraciones locales formasen parte del asunto como materia concurrente, en donde la Federación se encargaría de dirigir las reglas y marcar la pauta de los lineamientos generales de cómo debía regularse el ejercicio profesional.

En lo que se refería al artículo 5º se trataba de aumentar la lista de los trabajos obligatorios retribuidos en los términos que establecieren las leyes respecto del servicio social de los profesionales, mientras que la modificación planteada sobre la fracción V del artículo 121 constitucional era una secuela de lo promovido en el artículo 4º constitucional.<sup>181</sup>

---

<sup>178</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año I, periodo extraordinario de la XXXVIII Legislatura, t. II, núm. 6, sesión efectuada el día 25 de febrero de 1941, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/38/1er/Extra/19410225.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>179</sup> *Idem.*

<sup>180</sup> *Idem.*

<sup>181</sup> *Idem.*

La propuesta original de reforma del presidente Ávila Camacho se encontraba redactada en los siguientes términos:

Artículo 1o. Se reforma el párrafo segundo del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos siguientes:

Una Ley Federal determinará cuáles son las profesiones que requieren título, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo, las autoridades que lo hayan de expedir y las autorizaciones necesarias para el ejercicio profesional.

Artículo 2o. Se reforma el segundo párrafo del artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos siguientes:

Artículo 5º En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

Artículo 3o. Se reforma la fracción V del artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos siguientes:

Artículo 121...

V. Los títulos profesionales expedidos con sujeción a la Ley Federal relativa surtirán sus efectos legales en toda la República.<sup>182</sup>

La intención original de esta reforma era establecer una mejor organización de los procedimientos administrativos, cuyo real objetivo era empoderar políticamente a la Federación.

Este proyecto de reforma remarcaba el hecho de facilitar al gobierno federal la expedición de una ley que reglamentase la expedición de títulos y el ejercicio de las profesiones de todos los Estados.

Por lo tanto, esta regulación administrativa que le correspondía originalmente a cada entidad federativa a partir de esta reforma pasaría a tener un marco regulatorio perteneciente,

---

<sup>182</sup> *Idem.*

exclusivamente, a la Federación. Entonces, desde el punto de vista normativo, la libertad del ejercicio profesional sería “federalizada”, es decir, concentrada en el estrato federal para supervisar y controlar la expedición de los títulos profesionales.

La discusión, en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, fue prácticamente inexistente. La iniciativa fue aprobada de manera unánime. Esto aparentaba ser una reforma sencilla y que pasaría sin mayor inconveniente alguno. Sin embargo, el procedimiento de reforma en los Congresos Locales fue totalmente distinto y existió una abierta oposición a dicha modificación.

Los intereses afectados recaían en aspectos jurídicos y políticos que perjudicaban directamente a los Estados, concretamente a los Ejecutivos Estatales, por lo que las Legislaturas Locales impidieron que dicha iniciativa fuese aprobada en su totalidad al no haber reunido la mayoría absoluta de votos, de acuerdo con el procedimiento del artículo 135 constitucional. Desde luego que los Congresos Estatales se negaron a reformar la Constitución considerando el poder político que concentraban los gobernadores en la década de los cuarenta.

La iniciativa presidencial representó un peligro para los Estados, debido a que cada uno de ellos determinaba la regulación administrativa del ejercicio adoptando un esquema para que el ciudadano pagase directamente el servicio, bajo el cual los títulos tendrían validez en toda la república, de tal forma que esto también comenzó a significar un importante ingreso para las administraciones locales.

Después de que la iniciativa del presidente fue aprobada por el Congreso de la Unión y al haber sido turnada a las Legislaturas Locales, cierta coyuntura emergió en las discusiones de aquellos Congresos Estatales, en virtud de que estos únicamente aprobaron la reforma del segundo párrafo del artículo 5º oponiéndose a las modificaciones de los artículos 4º y 121.<sup>183</sup>

Las Legislaturas de los Estados de Aguascalientes, Colima, Chihuahua, Guerrero, México, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz aprobaron solamente la reforma del segundo párrafo del artículo 5º constitucional y rechazaron expresamente la modificación de los artículos 4º y 121; mientras que los Congresos de Durango, Guanajuato, Morelos, Yucatán y

---

<sup>183</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de la República del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates de 1875 – 1984*, año II, periodo ordinario de la XXXVIII Legislatura, t. II, núm. 29, sesión efectuada el día 30 de diciembre de 1941, disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1941\\_08\\_20-1942\\_06\\_02/1941\\_12\\_30\\_O.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1941_08_20-1942_06_02/1941_12_30_O.pdf) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

Zacatecas aprobaron la reforma original del presidente, y, por último, los Congresos de Jalisco y de Oaxaca rechazaron toda la iniciativa.<sup>184</sup>

Finalmente, un total de 16 Legislaturas aprobaron únicamente la reforma del artículo 5º constitucional, por lo que el Senado propuso a la Asamblea sancionar la declaratoria de reforma siendo aprobada y turnada a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales correspondientes.<sup>185</sup>

La mayoría de las Legislaturas Estatales rechazaron la aprobación de la iniciativa original del presidente Ávila Camacho. La reforma constitucional fue publicada el 17 de noviembre de 1942, en el DOF, la cual modificó únicamente el segundo párrafo del artículo 5º constitucional, cuyo contenido se refería a la obligatoriedad de los servicios profesionales de índole social,<sup>186</sup> algo que no perjudicó las competencias previamente establecidas en la Constitución.

Este intento de reforma se daba, prácticamente, al inicio del sexenio de Ávila Camacho cuando fueron anunciados cambios significativos al interior del PRM, como fue el caso de que los militares activos no participarían más en política electoral – supresión del sector militar – y se reorganizaría al sector popular, lo cual no alteraba los elementos esenciales del corporativismo creado por Cárdenas.<sup>187</sup>

Estos cambios se dieron como respuesta a la tensa elección presidencial que se resguardaba bajo la sombra del fraude y los cuales comenzaron desde la toma de protesta de Ávila Camacho como presidente, cuando este expresó que se prohibiría a los militares activos de participar en política partidista argumentando que la presencia militar en las elecciones había puesto en peligro la estabilidad de la jornada electoral, lo que requería comenzar a imponer la superioridad de la vía civil en las acciones políticas.<sup>188</sup>

Además, la confusión que generaba entre el partido hegemónico y el Estado necesitaba reconfigurarse, debido a que en las entidades federativas este tipo de comportamiento también se replicaba, incluso cuando un partido favorecido era una organización local ajena al PRM, por lo

---

<sup>184</sup> *Idem.*

<sup>185</sup> *Idem.*

<sup>186</sup> Decreto que reforma el segundo párrafo del artículo 5º constitucional, *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, martes 17 de noviembre de 1942, pp. 1 y 2, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=194248&pagina=1&seccion=0](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=194248&pagina=1&seccion=0) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>187</sup> Cfr. Loaeza, Soledad, *A la sombra de la superpotencia: tres presidentes mexicanos en la Guerra Fría, 1945 – 1958*, Ciudad de México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2022, p. 166.

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 167.

que, al menos desde la presidencia de la república, en esta toma de protesta fue la última ocasión en que se hizo referencia al partido en los discursos presidenciales, procurando Ávila Camacho evitar conducirse, ante la opinión pública, como líder del mismo PRM.<sup>189</sup>

En medio de este agitado contexto, los Estados, al reproducir esta relación y actitud entre los actores y el partido hegemónico, detentaban una considerable fortaleza política internamente, en donde la Federación, a través del Ejecutivo, trataba de sujetar esta propagación de fuerzas regionales.

En este sentido, la iniciativa de reforma fallida prácticamente atacaba ciertas competencias constitucionales de las entidades federativas, en donde el presidente Ávila Camacho intentaba absorber estas prerrogativas para contrarrestar el poderío político de los Estados que acumulaban al interior de sus jurisdicciones, debido a que la regulación legal del ejercicio profesional podía ser una de las vías para controlar, administrativamente, la expedición de títulos de las universidades locales y de todos aquellos extranjeros que ejercían su profesión en territorio mexicano.

En relación con esto, paralelamente a la sede legislativa y de forma casi simultánea en el ámbito jurisdiccional, apareció un juicio de amparo entablado por un abogado italiano que tenía por objetivo la inscripción y, por consiguiente, la revalidación de su título profesional en el territorio mexicano, siendo un asunto que había cobrado relevancia porque un tribunal local le había negado el ejercicio de su profesión.

Este asunto judicial reflejó la relevancia del intento de reforma constitucional del presidente Ávila Camacho, en función de buscar removerle a los Estados una prerrogativa importante, la cual justamente era manejada, a discreción, por las administraciones locales.

Esta cuestión fue discutida, el 24 de octubre de 1941, por los ministros de la Segunda Sala de la SCJN quienes debatieron respecto de un amparo solicitado por Daniel Ponzanelli Conty, debido a que el Tribunal Superior de Justicia del entonces Distrito Federal se había opuesto al

---

<sup>189</sup> Ávila Camacho, al haber tenido como objetivo – tras el telón público – la reorganización del sector popular del PRM, apoyó la elección de Fidel Velázquez como secretario general de la CTM, en marzo de 1941, ya que sustituiría a Vicente Lombardo Toledano, quien asumió un cargo en la Confederación de Trabajadores de América Latina, lo que daría como resultado su ausencia por visitas en el extranjero.

Además, en esta reestructura del partido, se trataba de separar al PRM del gobierno, como sucedió, formalmente, en una resolución de la Segunda Sala de la SCJN – vía juicio de amparo promovido por Teléfonos Ericsson contra la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas –, en la que se señaló que el PRM no formaba parte, especialmente, del Poder Ejecutivo Federal, ni tampoco de cualquier otro poder público, a pesar de que, realmente, el mismo partido político era financiado por el erario estatal.

Ver respectivamente: *Cfr.* Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada...*, cit., pp. 323 y 324, y *Cfr.* Loaeza, Soledad, *A la sombra de la superpotencia...*, cit., pp. 166 y 167.

registro del título profesional del quejoso, en función de que la entonces Universidad Autónoma de México no estaba facultada para revalidar títulos del extranjero, cuyo grado había sido expedido originalmente por la Real Universidad de Florencia.<sup>190</sup>

El Tribunal local alegaba que, por razones técnicas jurídicas de legislación, no se podía determinar absolutamente si la Universidad de México era una institución de derecho público o privada, pero independientemente de esto, dicha universidad no estaba facultada para revalidar títulos extranjeros, porque de lo contrario cualquier escuela oficial, libre y particular se consideraría con el mismo derecho para revalidar los mencionados títulos, siendo una actividad que le competía directamente al Estado.<sup>191</sup>

La Suprema Corte resolvió concederle el amparo a Ponzanelli bajo los siguientes argumentos principales.

En primer lugar, a la Secretaría de Educación Pública no le correspondía la revalidación de títulos profesionales universitarios, en función de que su ley orgánica no lo preveía expresamente.<sup>192</sup>

En segundo sitio, la Universidad Autónoma de México permanecía, al ser una institución pública de servicio descentralizada, bajo la jurisdicción federal conservando sus facultades de revalidación de estudios y títulos universitarios.<sup>193</sup>

En tercer lugar, este caso se trataba de una revalidación de estudios y no de título profesional como equivocadamente lo había formulado el señor Ponzanelli.<sup>194</sup>

Esto último se debió a que el título presentado para su registro era un nuevo título de la Universidad que mencionaba: “La Universidad Nacional de México, con fundamento en el artículo 15 del Reglamento de Revalidación de Estudios, revalida al señor Dante Ponzanelli Conty los estudios amparados por su título de Doctor en Jurisprudencia de la Real Universidad de Florencia, Italia, expedido el 2 de marzo de 1936, para que dicho título surta los mismos efectos que los del licenciado en derecho que otorga esta Universidad Nacional.”<sup>195</sup>

---

<sup>190</sup> Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del General Manuel Ávila Camacho (1940-1946)*, México, D.F., Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, pp. 64 y 66.

<sup>191</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>192</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>193</sup> *Idem*.

<sup>194</sup> *Idem*.

<sup>195</sup> *Idem*.

Derivado de dicha resolución, el concepto técnico clave que utilizó la Corte fue la revalidación de títulos del extranjero, en donde, prácticamente, se le dio la razón al quejoso, lo cual significó haber confirmado la competencia de la entonces Universidad de México como parte de la estructura pública.

La iniciativa de Ávila Camacho consistía en evitar este tipo de controversias presentadas a la SCJN, porque cada entidad federativa era libre para el registro de los títulos profesionales, por lo que era necesario una regulación que partiera desde una ley federal, la cual comprendiera y absorbiera las competencias locales en la materia, cediéndole a la Secretaría de Educación Pública las prerrogativas necesarias para resolver cualquier problemática de esta índole que se presentare en el futuro.

En este proyecto de reforma presidencial pueden observarse los conflictos generados entre los Estados y la Federación, así como también es posible analizar que dicha iniciativa tuvo la función jurídica de haber intentado, sin éxito, regularizar el ejercicio profesional, en donde la Federación consideraba como necesaria la promulgación de una ley federal que uniformare esta materia.

A pesar de la negativa de los Estados para reformar el segundo párrafo del artículo 4º y la fracción V del artículo 121 en torno a evitar un sometimiento ante alguna ley federal, el presidente Ávila Camacho logró promulgar la entonces Ley Reglamentaria de los artículos 4º y 5º constitucionales relativos al ejercicio de las profesiones en el Distrito y Territorios Federales,<sup>196</sup> mejor conocida como la Ley de Profesiones y considerándose como una ley de regulación general.

Este ordenamiento tuvo como objetivo principal reglamentar los mencionados preceptos constitucionales junto con la relativa prohibición de que los extranjeros no ejercieran su profesión en territorio nacional, siempre y cuando cumplieran ciertos requisitos y, además, se trató de una ley que, hasta el día de hoy, continúa vigente junto con todas las reformas que han sido necesarias a lo largo de varias décadas.

Esta reglamentación resultó necesaria a la postre de que se requería una ley secundaria de profesiones, lo cual ha tenido como consecuencia una escasez de reformas constitucionales.

---

<sup>196</sup> Ley Reglamentaria de los artículos 4º y 5º constitucionales relativos al ejercicio de las profesiones en el Distrito y Territorios Federales, *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, sábado 26 de mayo de 1945, pp. 1 a 9, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=192798&pagina=1&seccion=1](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=192798&pagina=1&seccion=1) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

El segundo párrafo del artículo 4º constitucional solamente ha sido reformado en un par de ocasiones para trasladarlo al artículo 5º<sup>197</sup> y para cambiar la denominación de “Estado” por la de “entidad federativa”,<sup>198</sup> mientras que la fracción V del artículo 121 solo ha sido reformada una sola vez para modificar también los términos de “un Estado” y “los otros” por los de “una entidad federativa” y “las otras”,<sup>199</sup> lo que determina que el régimen constitucional del ejercicio profesional no ha sido transformado sustancialmente desde 1917.

Este caso fallido del presidente Ávila Camacho ha dejado un precedente negativo en el ámbito de la expedición de títulos y del ejercicio profesional, debido a que la Federación nunca pudo despojarles a las administraciones públicas estatales sus competencias originarias constitucionales, lo que ha generado un sinnúmero de problemas en este rubro.

Existen miles de universidades<sup>200</sup> que, de manera casi arbitraria, pueden expedir títulos profesionales sin mayores inconvenientes – la acreditación de calidad ante el Estado es voluntaria – y también numerosos colegios o barras de profesionistas, al menos en el gremio de la abogacía,<sup>201</sup>

---

<sup>197</sup> Decreto que Reforma y Adiciona los Artículos 4º, 5º, 30 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Igualdad Jurídica de la Mujer, *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, martes 31 de diciembre de 1974, p. 2, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4737525&fecha=31/12/1974&cod\\_diario=204144](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4737525&fecha=31/12/1974&cod_diario=204144) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>198</sup> Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, *Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, viernes 29 de enero de 2016, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016#gsc.tab=0) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>199</sup> *Idem.*

<sup>200</sup> Por ejemplo, hasta el ciclo escolar 2022 – 2023 existe, en México, la exorbitante cantidad de 2,553 instituciones de educación superior que ofrecen la licenciatura en derecho, de las cuales 434 han sido autorizadas para impartir dicha licenciatura que se encuentran sin actividad, mientras que 2,119 están activas (1,920 instituciones privadas y 199 públicas), en donde la mayoría radica en el Estado de México, Puebla y la Ciudad de México. Para mayores detalles de estos datos, ver: *Cfr.* “Las escuelas de derecho en números”, *Infografías del Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, A.C.*, disponible en: <https://www.ceed.org.mx/como-transformamos/investigacion> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>201</sup> En la profesión de la abogacía existen – al menos hasta 2012 –, aproximadamente, 133 colegios de abogados registrados ante la Dirección General de Profesiones y Direcciones Estatales de Profesiones. El total de abogados del país es, en dichas organizaciones, de 13,716 profesionistas, lo que representa el 3.2% de todos los abogados autorizados para ejercer la profesión en territorio nacional, algo que aumenta a 458,050 cédulas expedidas de licenciados en derecho o de abogados desde 1945, dando como resultado una falta de homogeneidad de estudios que permitan garantizar la calidad de enseñanza del derecho. Ver: *Cfr.* Matamoros Amieva, Erick Iván, *La colegiación obligatoria de abogados en México*, México, D.F., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 101.

en donde no hay una real colegiación obligatoria para efectos de aprobar algún examen de las barras,<sup>202</sup> ni tampoco para ejercer eficazmente la actividad profesional correspondiente.<sup>203</sup>

A raíz de este fracaso de reforma constitucional, las entidades federativas se han empoderado política y administrativamente, aún más, en este ámbito, al tener el control y el manejo del ejercicio profesional, sin que contradigan la Ley de Profesiones, ni la propia Constitución, lo que ha conllevado, con el transcurso de los años, a irregularidades y vicios en esta materia. La ausencia de una ley federal rigurosa ha dejado, en este rubro, válvulas abiertas al interior de los Estados que robustecen a los Ejecutivos Locales.

Curiosamente, durante las décadas de los veinte y de los treinta, las asociaciones profesionales desarrollaron funciones de control y vigilancia en torno a una formación de calidad de los profesionistas, así como también en la prestación de servicios, dando como consecuencia que dichas asociaciones aumentaron sus facultades en lo que se refería a la organización de las profesiones sin mayores restricciones.<sup>204</sup>

Así, muy probablemente estos colegios ejercieron, al interior de los Estados, cierta presión para que no fuese aprobada la reforma del presidente Ávila Camacho, debido a que una ley federal para homogeneizar la regulación de las profesiones habría perjudicado y disminuido las prerrogativas de estas asociaciones, en cuanto a su estructura, miembros y control de las profesiones ejercidas a lo largo del territorio nacional.

---

<sup>202</sup> En México, los requisitos para licenciarse en derecho son laxos, debido a la ausencia de controles de calidad en los programas de estudio, al solo contar con 2 mecanismos para controlar a los egresados de las instituciones de educación superior: i) una autorización del Estado para otorgar títulos profesionales que les permite a los nuevos profesionistas solicitar su cédula profesional para ejercer la abogacía de forma directa, la que se adquiere fácilmente y ii) un proceso de acreditación al que, voluntariamente, se sujetan algunas instituciones. Ver: *Cfr.* Ceballos Bedoya, María Adelaida y García Villegas, Mauricio, “Abogados al por mayor: la educación jurídica en Colombia desde una visión comparada”, *Análisis Político*, Colombia, vol. 34, núm. 101, 2021, p. 108, disponible en: <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n101.96562> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>203</sup> La obtención de la cédula profesional es un trámite sencillo, debido a que es suficiente con aprobar todas las materias del programa, haber prestado el servicio social obligatorio, cumplir con los requisitos de titulación establecidos por la institución de educación superior autorizada por el Estado para otorgar o expedir el título profesional y registrarlo ante la Dirección General de Profesiones. Una vez superado este trámite, los licenciados en derecho o abogados pueden comenzar a ejercer la profesión, sin necesidad de aprobar exámenes estatales o que provengan de los colegios de la abogacía. Ver: *Cfr.* Pérez Hurtado, Luis Fernando, *La futura generación de abogados mexicanos. Estudio de las escuelas y los estudiantes de derecho en México*, México, D.F., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, CEEAD, 2009, pp. 32, 36 y 189.

<sup>204</sup> *Cfr.* Matamoros Amieva, Erick Iván, *La colegiación obligatoria...*, cit., p. 4.

La Ley de Profesiones de 1945 quedó muy corta y lejos de alcanzar los objetivos para someter a los profesionistas a un sistema de control y de vigilancia, ni tampoco ha otorgado a los colegios las facultades suficientes para lograrlo.<sup>205</sup>

Esta iniciativa fallida de Ávila Camacho puede mostrarla como una especie de *billboard*, en cuanto a que se anunciaba un cambio profundo constitucional en las competencias de los Estados y también como una función de rastreo para saber aquello que la motivaba: el control de la Federación respecto de la competencia originaria de los Estados y el uso de la Constitución como herramienta jurídica para dividir nuevas competencias que requería el sistema mexicano, con el fin de controlar los títulos y el ejercicio profesional desde el ámbito federal.

El rechazo a esta reforma puede entenderse como un rol que desempeñó la propia Constitución al haber sido un manual operativo, en la que jurídicamente la nueva repartición de competencias amenazaba con despojar una zona libre de privilegios que controlaban los Estados sobre los títulos y el ejercicio profesional, mientras que, políticamente, la mayoría de los actores locales se unieron para evitar la pérdida de dichas prerrogativas.

Este tipo de limitación al Ejecutivo se originó de un amago por arriesgar o romper con el punto focal de la Constitución, al haber intentado redistribuir competencias, dando como resultado que los actores locales activaron constreñimientos y entendiendo que el uso de la norma constitucional se dio para evitar la pérdida de prerrogativas estatales.

En este caso se encuentra una vinculación jurídica pareciendo que la Constitución adoptó una fuerza independiente con peso normativo para prever y resolver estos problemas cotidianos, junto con los intereses políticos que se encontraban en juego, entre los Estados y la Federación.

### **3.1.3. Responsabilidad de servidores públicos en 1947**

El tercer caso es sobre la materia de responsabilidad de las autoridades, siendo una iniciativa de reforma presentada por el presidente Miguel Alemán Valdés ante la Cámara de Senadores – Legislatura XL – el 7 de octubre de 1947, cuyo contenido se refería a reformar los artículos 74 fracción V, 76 fracción VII, 108, 109, 110, 111 y 113 constitucionales, los cuales giraban en torno al régimen de responsabilidad de los servidores públicos, turnándose el proyecto a la Primera y

---

<sup>205</sup> *Idem.*

Segunda Comisiones de Puntos Constitucionales y Primera y Segunda Comisiones de Gobernación.<sup>206</sup>

Este caso fue el primer intento en modificar el título cuarto constitucional correspondiente a las responsabilidades de los funcionarios públicos, en virtud de que, desde 1917, la Constitución no había sido cambiada al respecto.

El presidente Alemán argumentaba que, en su exposición de motivos, uno de los postulados de la Revolución mexicana había sido cuidar la moralidad general de la sociedad y, aún más, de sus propias autoridades, exigiendo la ética de los gobernantes con el objetivo de que la ciudadanía pudiese tener la seguridad de que aquellos ejercieran una recta conducta dando ejemplos de honestidad, por lo que era indispensable contar con medios jurídicos para reprimir eficazmente a cualquier servidor público que olvidase los intereses de la Nación.<sup>207</sup>

Tomemos en cuenta que, originalmente, la Constitución solo establecía responsabilidad penal, con cierta ambigüedad, a senadores y diputados federales, magistrados – hoy conocidos como ministros – de la SCJN, los secretarios de despacho y al entonces Procurador General de la república. Los gobernadores y los diputados locales podían ser sujetos de responsabilidad política. Al presidente de la república solo podía imputársele responsabilidad en una esfera sumamente acotada, en lo que se refería a traición a la patria y delitos graves del orden común.

Por tanto, esta reforma aspiraba a establecer reglas constitucionales que permitiesen separar del cargo a los funcionarios negligentes alentando a la moralización de la sociedad, ya que como se encontraba la norma constitucional, en aquellos momentos, se dificultaba elevar la ética pública.<sup>208</sup>

En consecuencia, el propósito principal del presidente era modernizar, durante aquel momento, el sistema de responsabilidades de funcionarios públicos con la finalidad de evitar impunidad entre la clase política.

Se proponía restringir la extensión del juicio político limitándola a las infracciones contra la seguridad y organización de la nación, por lo que toda conducta tipificada como peculado, cohecho o abuso de autoridad pudiese ser juzgada por tribunales ordinarios con el solo requisito

---

<sup>206</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de la República del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates de 1875 – 1984*, año II, periodo ordinario de la XL Legislatura, t. II, núm. 8, sesión efectuada el día 7 de octubre de 1947, disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1947\\_08\\_20-1947\\_12\\_31/1947\\_10\\_02\\_O.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1947_08_20-1947_12_31/1947_10_02_O.pdf) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>207</sup> *Idem.*

<sup>208</sup> *Idem.*

de una autorización por parte de la Cámara de Diputados para proceder contra los altos funcionarios acusados, facilitándose el acceso a la justicia ordinaria, lo que reduciría la impunidad favorecida por el hecho de que, mediante juicio político, así podía exigirse en cualquier aspecto.<sup>209</sup>

Por tradición constitucional, las infracciones contra la organización y seguridad de la nación se entendían como las conductas de altos funcionarios que afectasen la estabilidad y el funcionamiento de las instituciones políticas, causando lesiones graves contra el interés público o la seguridad nacional.<sup>210</sup>

Esta ambigüedad se aclaraba mencionando que las infracciones contra la organización y seguridad de la nación debían ser los atentados contra la independencia e integridad de la nación, las instituciones democráticas, la forma federal del Estado, el gobierno republicano, la división de poderes, la libertad electoral, las entonces garantías individuales – por motivos políticos –, la Constitución, las leyes federales que causaren perjuicio grave a la Federación o a los Estados, y cualquier otra conducta de altos funcionarios que lesionaren el interés o la seguridad nacional.<sup>211</sup>

En este sentido, el juicio político se acotaría al solo hecho de incurrir en estos últimos supuestos, por lo que cualquier otra conducta – principalmente de tipo penal – evitaría el procedimiento de pasar necesariamente por el Senado y con la sola acusación de la Cámara de Diputados bastaría para proceder rápidamente a la jurisdicción ordinaria. Esto significaba que el fuero constitucional de los funcionarios continuaría vigente, pero estaría restringido.

Ahora, respecto de la responsabilidad de funcionarios, de menor jerarquía y de aquellos empleados de la Federación y del entonces Distrito y Territorios Federales, era resuelta por jurado popular, lo que implicaba otra causa de impunidad, porque, en la mayoría de los casos, el Jurado emitía veredictos absolutorios aun cuando el delito estuviere probado.<sup>212</sup>

La iniciativa del presidente Alemán buscaba suprimir los jurados populares en estos casos, para que los jueces ordinarios conocieran las causas de esta responsabilidad,<sup>213</sup> lo que conllevaba a que los especialistas decidieran estos asuntos con mayor grado de certeza y eficiencia. Desde luego que esto tendría como consecuencia la reducción de privilegios y de impunidad contra funcionarios públicos.

---

<sup>209</sup> *Idem.*

<sup>210</sup> *Idem.*

<sup>211</sup> *Idem.*

<sup>212</sup> *Idem.*

<sup>213</sup> *Idem.*

Los preceptos constitucionales vigentes, en aquel momento, establecían de la siguiente forma el sistema de responsabilidades: i) inmunidad casi absoluta para el presidente de la república y ii) fuero amplio para altos funcionarios federales, lo cual requería una profunda reforma que no se había hecho nunca, algo que – resaltaba Alemán – no implicaba la remoción del fuero constitucional, porque dicho blindaje aseguraba el buen desempeño de sus titulares, pero se necesitaba una adecuación a los tiempos que transcurrían.<sup>214</sup>

En este contexto, la regulación debía actualizarse, por lo que la iniciativa se sustentaba en un nuevo sistema de fueros constitucionales.

Primeramente, para proceder contra altos funcionarios de la Federación por la comisión de delitos comunes y de faltas oficiales bastaría la autorización de la Cámara de Diputados.<sup>215</sup>

En segundo lugar, el juicio político correspondería exclusivamente a las infracciones cometidas, por los altos funcionarios federales, contra la organización y seguridad nacional y a las acusaciones no comprendidas en su inmunidad que podían recaer sobre el presidente de la república.<sup>216</sup>

En tercer sitio, los gobernadores y los legisladores locales también podían ser responsables por cualquier violación a las Constituciones Federal y Locales, así como también por cualquier delito del orden local.<sup>217</sup>

En relación con el fuero del presidente de la república, Alemán puntualizó que la inmunidad presidencial – ser acusado solo por traición a la patria y delitos graves del orden común – debía existir desde la declaratoria constitucional de elección de presidente hasta que terminase el mandato presidencial, por lo que el Ejecutivo Federal no sería incriminado en conducta alguna, salvo que se tratase de las infracciones dispuestas expresamente en donde dicha inmunidad no existía.<sup>218</sup>

Además, con el objetivo de evitar la inexactitud del término “delitos graves del orden común”, la iniciativa de reforma proponía que el presidente solo sería responsable por “delitos graves ordinarios del orden federal o local que determine la ley”, algo que requería que el legislador estableciera necesariamente cuáles debían ser dichos delitos.<sup>219</sup>

---

<sup>214</sup> *Idem.*

<sup>215</sup> *Idem.*

<sup>216</sup> *Idem.*

<sup>217</sup> *Idem.*

<sup>218</sup> *Idem.*

<sup>219</sup> *Idem.*

Por último, también se incorporó al proyecto de reforma que la inmunidad del presidente se restringía con el hecho de que no se protegerían los golpes de Estado contra el funcionamiento de los Poderes Legislativo o Judicial Federales.<sup>220</sup>

Entonces, la nueva normatividad implicaba, respecto de la inmunidad presidencial, la determinación de un régimen de responsabilidades certero y definido del presidente de la república, lo cual ya podría ser más probable en ser exigido que el ambiguo e incierto precepto constitucional original.<sup>221</sup>

Si bien es cierto que la iniciativa del presidente Alemán modificaba el fuero del Ejecutivo Federal, la realidad fue que dicho intento de reforma era mínimo en comparación con las demás modificaciones que se propusieron con el resto de los funcionarios públicos, lo que conllevaba a que los presidentes seguirían gozando de una mayor protección constitucional, con mayor precisión, pero todavía escapando a distintas causas – principalmente políticas – que podrían imputársele al Ejecutivo mismo.

Los fueros constitucionales eran las principales áreas de remarcado interés del presidente Alemán, en donde el fuero presidencial adquiriría un aparente mayor grado de responsabilidad, como por ejemplo al momento de poder haber sido acusado por dar golpes de Estado contra los poderes constituidos. No obstante, el objetivo fundamental consistía en reducir considerablemente el fuero constitucional de los demás servidores públicos, tanto en el estrato Federal como en el Local.

Además, se requería también a los legisladores la promulgación de una nueva ley secundaria en la que fuesen reglamentadas estas nuevas responsabilidades de todos los funcionarios federales y aquellos del Distrito y Territorios Federales, ya que la nueva legislación conllevaría un par de conceptos esenciales: actualizar sus términos conforme a la nueva concepción del Título Cuarto de la Constitución y porque la ley vigente de aquel momento tenía severas omisiones y obstáculos para lograr la “moralización de la vida pública nacional.”<sup>222</sup>

Después de la reforma constitucional era apremiante una nueva ley reglamentaria que debía entrar en vigor al mismo tiempo que las reformas constitucionales, sin escapar a las consideraciones del Ejecutivo Federal de que las leyes, por sí solas, eran incapaces de realizar su

---

<sup>220</sup> *Idem.*

<sup>221</sup> *Idem.*

<sup>222</sup> *Idem.*

objetivo, debido a que para alcanzar sus fines era indispensable la concurrencia de otros factores sociales o más pragmáticos en donde gobernantes y gobernados colaboraren en esfuerzos hacia la “superación moral de la vida pública nacional.”<sup>223</sup>

En los dictámenes de primera lectura del Senado puede observarse que se expresó la urgente necesidad del asunto pendiente, desde 1917, de la moralización de la administración pública, en torno a facilitar los medios jurídicos para exigir las debidas responsabilidades a los funcionarios cualquiera que fuera su categoría, lo que era loable, aún más, por el hecho de que la iniciativa provenía del propio titular del Ejecutivo, con el fin de proteger la función y la dignidad de los altos funcionarios públicos, incluyendo al presidente de la república.<sup>224</sup>

A las Comisiones Legislativas les pareció pertinente agregar a la iniciativa de reforma: “que determine la ley”, en cuanto a los delitos ordinarios graves que podía ser acusado el presidente, lo cual fijaría el criterio sobre cuáles debían ser los delitos graves que la norma constitucional señalare como imputables al Ejecutivo Federal, delegando a la ley – no a la doctrina ni a la jurisprudencia cambiables por naturaleza – la precisión de la responsabilidad de dicha relevancia.<sup>225</sup>

Además, las Comisiones destacaron que otro aspecto importante de la iniciativa de reforma era la restricción del juicio político, ya que se proponía el desafuero tanto para delitos oficiales como para delitos ordinarios del orden federal o local, dejando al juicio político solamente para los supuestos de infracciones contra la organización y seguridad de la nación, a cuyas razones expuestas por el Ejecutivo se adhirieron los legisladores.<sup>226</sup>

En los demás puntos del dictamen se hicieron correcciones de técnica jurídica sustituyendo o adicionando términos que fortalecieran la iniciativa presidencial y que tuviera un sentido más adecuado.

Los legisladores encontraron que, con ánimo de armonizar el proyecto de reforma, debía modificarse también el inciso j del artículo 72 constitucional – procedimiento de reforma de leyes –, en el cual se necesitaba adicionar que el Ejecutivo Federal no podría realizar observaciones a

---

<sup>223</sup> *Idem.*

<sup>224</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de la República del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates de 1875 – 1984*, año II, periodo ordinario de la XL Legislatura, t. II, núm. 23, sesión efectuada el día 5 de diciembre de 1947, disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1947\\_08\\_20-1947\\_12\\_31/1947\\_12\\_05\\_O.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1947_08_20-1947_12_31/1947_12_05_O.pdf) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>225</sup> *Idem.*

<sup>226</sup> *Idem.*

las resoluciones del Congreso o a alguna de las Cámaras en los casos de los artículos 109 y 111 constitucionales, los cuales se referían concretamente a la acusación de la Cámara de Diputados en los supuestos de delitos ordinarios u oficiales y al juicio político.<sup>227</sup>

Posteriormente a la lectura del dictamen de las Comisiones Legislativas, algunos senadores hicieron uso de la palabra – como los casos de Moctezuma, Miranda Fonseca, Guzmán Araujo, Rodríguez Mújica y Guerrero Martínez – para apoyar el proyecto del presidente Alemán en reajustar el régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos, lo cual era indispensable y necesario, ya que en treinta años no se había cambiado el texto constitucional, algo que dificultaba la activación de los procedimientos correspondientes.<sup>228</sup>

Por tanto, el proyecto pasó a votación al pleno siendo aprobado por unanimidad y se envió a la Cámara de Diputados,<sup>229</sup> el cual fue recibido y turnado a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación.<sup>230</sup>

En el dictamen de la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales y Primera de Gobernación se argumentó que una de las causas para realizar esta reforma constitucional consistía en que uno de los postulados del movimiento revolucionario nacional era aspirar a contar con una administración pública integrada por miembros de conducta intachable, lo cual requería el fortalecimiento del concepto moral de la vida mexicana, precisando normas y procedimientos más estrictos y expeditos que lograren sanciones eficaces.<sup>231</sup>

Las Comisiones apuntaban que la responsabilidad de los funcionarios públicos partía de que estos, al protestar guardar la Constitución y las leyes que de esta emanen cuando tomaban posesión de su cargo, se involucraban directamente en una base jurídica de facultades propias y obligaciones inherentes, no solo de simbolismos irrelevantes, fundamentadas en el artículo 128 constitucional,<sup>232</sup> el cual, además, no ha sido cambiado hasta el día de hoy.

---

<sup>227</sup> *Idem.*

<sup>228</sup> *Idem.*

<sup>229</sup> *Idem.*

<sup>230</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año II, periodo ordinario de la XL Legislatura, t. I, núm. 31, sesión efectuada el día 9 de diciembre de 1947, disponible en: <https://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/40/2do/Ord/19471209.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>231</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año II, periodo ordinario de la XL Legislatura, t. I, núm. 33, sesión efectuada el día 16 de diciembre de 1947, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/40/2do/Ord/19471216.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>232</sup> *Idem.*

Después de analizarse, en dicho dictamen, los cambios hechos por el Senado a la iniciativa presidencial, se procedió a la lectura de los nuevos preceptos constitucionales y se dio paso a la discusión general.

El diputado Antonio L. Rodríguez intervino, únicamente, para referirse a que debía replantearse el uso del nuevo concepto “infracciones a la organización y seguridad del Estado”, porque, técnicamente, el término de “infracción” se refería a violaciones de reglamentos de tránsito o policía, además de tomar en cuenta otras cuestiones técnicas que debían precisarse,<sup>233</sup> considerando que este legislador pertenecía al grupo parlamentario del PAN. En lo general, el dictamen fue aprobado y pasó a ser discutido en lo particular.

Estas discusiones, entre distintos diputados del PRI, se refirieron a elementos técnicos imprecisos que aún faltaban por ser aclarados en algunos casos, lo que conllevó a modificar, una vez más, algunos renglones de los preceptos con el propósito de mejorar el sentido jurídico de ciertos términos, por lo que una vez superados estos inconvenientes se procedió a la votación correspondiente, resultando aprobado el proyecto de forma casi unánime por los diputados, dando lugar a que dicha iniciativa fuese turnada a las Legislaturas de los Estados.<sup>234</sup>

Posteriormente a este suceso, no hay noticia o rastro alguno sobre lo que pudo haber acontecido con esta reforma, en virtud de que no existe mayor evidencia para saber si las Legislaturas Locales recibieron realmente la iniciativa o sencillamente, si la recibieron, nunca terminaron de votarla para su aprobación. Hasta este punto, este proyecto quedó congelado sin haber agotado el procedimiento de reforma constitucional.

Desde luego que este intento de reforma surge como enorme curiosidad en el periodo alemanista, en función de que esta administración se caracterizó, a nivel de imagen pública, por hechos de corrupción y abuso de recursos públicos, incluyendo el aspecto negativo de la devaluación de 1948, lo cual cobra mayor relevancia en el ensayo de modificar el régimen de responsabilidad de los funcionarios públicos, cuando realmente este gobierno contó con un amplio margen de impunidad.

En el plano económico, las organizaciones empresariales, agrupaciones patronales y sindicatos – dejando al sector militar a un lado – consensuaron con el gobierno alemanista que eran esenciales para el proyecto de desarrollo que asegurase cierta estabilidad política, en donde

---

<sup>233</sup> *Idem.*

<sup>234</sup> *Idem.*

todos los grupos empresariales podían acceder a las dependencias del Ejecutivo Federal, dando lugar a que los empresarios se fortalecieron como actores de presión del sistema.<sup>235</sup>

Si bien es cierto que las agrupaciones empresariales gozaron de una capacidad importante para influir en las decisiones del gobierno, por su potencial económico, el Estado se configuró como rector del desarrollo estableciendo distintas alianzas que lo llevaron a intervenir en los niveles políticos, económicos y sociales del país.<sup>236</sup>

En este contexto, la política de modernización de Alemán implicó negociaciones con el sector privado, en donde la Ley de Atribuciones al Ejecutivo en Materia Económica de 1947 – adicionada en 1950 – convirtió al Ejecutivo Federal como un agente económico preponderante para establecer asuntos de producción, distribución, venta de productos, precios máximos, importaciones y exportaciones, lo que resultó en una industrialización en fomento e infraestructura registrando una inversión pública que creció a una tasa media anual del 12.5%.<sup>237</sup>

Este crecimiento también llevó a la inflación de 1948 que debió ser contenida a través de la devaluación de la moneda de \$4.80 pesos, en su relación con el dólar, a casi el doble de \$8.60,<sup>238</sup> lo que dio como consecuencia una serie de atropellos financieros dando lugar a los rumores de corrupción del gobierno, en donde la complicidad, entre las áreas pública y privada, se dio en las múltiples obras públicas referentes a caminos, transporte, educación y entre otras, llevando a cabo, ante la prensa y la sociedad, altas y bajas en lo que quedaba del sexenio alemanista.

El presidente Alemán extendió su poder al haber ejercido una centralización de recursos económicos y políticos de la ciudadanía en el Ejecutivo Federal, cuyo proceso fue accidentado debido a la serie de consensos y confrontaciones contra sindicatos, líderes empresariales, gobernadores y miembros de la izquierda cardenista del partido.<sup>239</sup>

El episodio de la devaluación causó un sentimiento de desconfianza y de traición en la opinión pública, algo que generó protestas contra el aumento de precios de alimentos y surgiendo una oportunidad para los empresarios en cuanto a criticar el intervencionismo estatal de la administración alemanista.<sup>240</sup>

---

<sup>235</sup> Cfr. Martínez, María Antonia, “El modelo económico de la presidencia de Miguel Alemán”, en Fowler, Will (coord.), *Gobernantes mexicanos, II: 1911 – 2000*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2008, pp. 260 y 261.

<sup>236</sup> *Ibidem*, p. 261.

<sup>237</sup> Cfr. Loaeza, Soledad, *A la sombra de la superpotencia...*, cit., p. 285.

<sup>238</sup> “Alemán Valdés, Miguel”, en *Diccionario Porrúa de Historia, Biografía y Geografía de México (A – C)*, 6ª ed., México, D.F., Porrúa, 1995, p. 105.

<sup>239</sup> Cfr. Loaeza, Soledad, *A la sombra de la superpotencia...*, cit., p. 282.

<sup>240</sup> *Ibidem*, p. 287.

Bajo este agitado panorama, el presidente Alemán buscaba reivindicar su gobierno con una propuesta para adecuar el régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos ajustándolo a los tiempos modernos posrevolucionarios, tratando de mermar la mala imagen que, hasta ese momento, había transmitido su mandato presidencial.

De hecho, el proyecto de reforma fue presentado cuando la impopularidad de Alemán había aumentado considerablemente, aunado – insisto una vez más – a los escándalos de corrupción de los miembros de su administración y de sus amigos.<sup>241</sup> Por consiguiente, desde el Poder Ejecutivo Federal se intentaban alinear los intereses políticos y económicos del gobierno, tratando de sujetar a los funcionarios públicos federales y locales.

A este caso fallido puedo brindarle un par de lecturas o interpretaciones que pueden resultar relevantes en lo que se refiere a las consecuencias políticas en el supuesto de que aquella iniciativa hubiere sido aprobada.

Por un lado, el proyecto de reforma buscaba sujetar, desde el Ejecutivo Federal, a todas las autoridades o funcionarios públicos con la finalidad de aparentar un cambio en las responsabilidades políticas, pero sin que realmente se impusieran sanciones una vez que hubiese entrado en vigor la reforma si hubiera sido aprobada, y en donde el presidente contaría con la ventaja moral de atar de manos a los actores públicos de la élite al cambiar sustancialmente las responsabilidades de los funcionarios federales y locales.

Mientras que, por otro sitio, se podría asumir que la iniciativa del presidente Alemán tenía el objetivo de limpiar la imagen de su administración, en donde la sola intención de reformar este apartado de la Constitución lavaría los pecados económicos y financieros de la malversación de recursos en su gobierno. No obstante, esto habría provocado una cierta ruptura en el circuito de lealtades políticas, dentro del partido, al haber intentado remover el blindaje constitucional a los empleados públicos.

Algo más que debo resaltar es que, precisamente, las Legislaturas Locales no continuaron el procedimiento de reforma y el Congreso Federal nunca les requirió o les hizo hincapié a aquellas que retomasen dicho asunto pendiente. De hecho, de acuerdo con el proyecto, los funcionarios más afectados, por mencionarlo de alguna manera, eran las autoridades locales, debido a que se solicitaba remover a los jurados populares que revisaban, legalmente, estas causas de responsabilidad, lo que hubiese restringido su margen de impunidad en el estrato local.

---

<sup>241</sup> *Ibidem*, p. 327.

Con esta modificación, los servidores públicos estatales estarían, en mayor medida, sujetos hacia un nuevo régimen de responsabilidades que les hubiese atado de manos ante la Federación. Es decir, los privilegios de las autoridades locales se habrían visto gravemente afectados, políticamente, al interior de sus funciones por la mala *praxis* que realizaren.

De hecho, durante el sexenio de Alemán, todavía existía una dispersión del poder en las entidades federativas que escapaban del ámbito federal, tales como la diversidad de regímenes fiscales, uso de agua y propiedad que obstruían el adecuado funcionamiento del federalismo mexicano.<sup>242</sup>

Los gobernadores ejercían poderes discrecionales, de manera arbitraria y sin consultar al Ejecutivo Federal, llegando al grado que 8 de ellos renunciaron a su cargo antes de terminar su mandato, debido a que existieron tensiones y conflictos con la Federación siendo perjudicados Estados como Jalisco, Tamaulipas, Baja California Norte, Chiapas, Oaxaca, Durango, Coahuila y Sonora.<sup>243</sup> Por tanto, este intento de reforma era un atentado directo contra los funcionarios públicos locales, cuyo objetivo era frenarles en sus actuaciones políticas dentro de sus Estados.

Esta reforma afectaba los intereses y la posición política de los funcionarios locales, la cual pudo haber sido detenida por las Legislaturas Estatales, en función de que los Estados no discutieron la iniciativa. La actualización del sistema de responsabilidades disminuía considerablemente la protección constitucional conferida a todos los actores locales, mientras que el blindaje del presidente se mantendría sin gran cambio sustancial.

Este caso, al no haberse agotado el procedimiento de reforma constitucional, puede mostrarse como un freno contra el presidente Alemán, en donde éste intentaba disminuir el capital político de los demás poderes constituidos, en contraste con la situación constitucional de responsabilidades del Ejecutivo Federal, la cual seguiría siendo la misma sin mayores consecuencias más que la de cometer traición a la patria o delitos graves del orden común.

Esta iniciativa, al haber intentado dañar los intereses de otros grupos, pudo haber amenazado el equilibrio y las prerrogativas que gozaban los actores políticos, entendiendo al fuero constitucional, desde la visión jurídica, como la protección para las funciones de los servidores

---

<sup>242</sup> *Ibidem*, p. 285.

<sup>243</sup> Cfr. Medina Peña, Luis, “Civilismo y modernización del autoritarismo”, en González y Gozález, Luis (coord.), *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1940 – 1952, t. 20*, México, D.F., El Colegio de México, 1979, pp. 95 a 111.

públicos en el ejercicio de su deber y también, políticamente, como las exigencias de la coalición partidista para controlar a sus miembros.

En esta lógica dicho constreñimiento adoptó una dimensión normativa propia, cuyo objetivo fue evitar una redistribución de responsabilidades que perjudicaba, en mayor grado, a los funcionarios públicos estatales.

El rol de la Constitución pudo entenderse como manual de operación que reajustó el intento de modificar el fuero de los actores políticos, debido a que se afectaban sus propios intereses y sus esferas de poder al interior, lo que en el supuesto de haberse aprobado esta iniciativa se habría generado un mayor beneficio para el Ejecutivo en cuanto a controlar a los miembros del partido hegemónico que ejercieran el papel de autoridad, pero habría perjudicado la firmeza de las alianzas y lealtades al interior.

Posteriormente a este caso fallido no existió otro intento durante 35 años para cambiar el régimen de responsabilidades y no fue hasta el 3 de diciembre de 1982 cuando el presidente Miguel de la Madrid presentó, ante el Senado – Legislatura LII –, una iniciativa para modificar el Título Cuarto de la Constitución, la cual se refería al cambio necesario de las responsabilidades de los servidores públicos para establecer las bases contra la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad, ineficacia y la corrupción.<sup>244</sup>

Esta última iniciativa no tuvo inconveniente alguno, durante el procedimiento de reforma constitucional, siendo aprobada y publicada, en el DOF, el 28 de diciembre de aquel mismo año,<sup>245</sup> traduciéndose como un caso exitoso.

Se trataba de un proyecto técnicamente diferente en comparación con el de Alemán, en donde el fuero constitucional del presidente no tuvo cambio alguno – solo podía seguir siendo acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común – y realmente no se disminuyó el blindaje constitucional para los funcionarios públicos.

---

<sup>244</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de la República del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates de 1875 – 1984*, año I, periodo ordinario de la LII Legislatura, t. I, núm. 42, sesión efectuada el día 3 de diciembre de 1982, disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1982\\_08\\_15-1982\\_12\\_30/1982\\_12\\_03\\_O.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1982_08_15-1982_12_30/1982_12_03_O.pdf) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>245</sup> Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4ª, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, martes 28 de diciembre de 1982, pp. 3 a 7, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4787349&fecha=28/12/1982&cod\\_diario=206112](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4787349&fecha=28/12/1982&cod_diario=206112) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

Entre ambos proyectos de reforma, lo único que políticamente compartían en común era la renovación moral y el combate a la corrupción, derivado esto del discurso del presidente Miguel de la Madrid que versaba sobre la responsabilidad moral del Estado, la cual dependía de la fama pública del Ejecutivo Federal, cuya conducta debía ser positiva para influir en los niveles inferiores que impactase en el resto de los servidores públicos, considerando también las expectativas morales de la sociedad en su conjunto.<sup>246</sup>

La reforma de 1982 contó con una mejor técnica jurídica de redacción y ofrecía una regulación sistematizada y más precisa acerca del régimen de responsabilidades, pero los aspectos novedosos fueron escasos: a) el término de “funcionarios públicos” cambió al de “servidores públicos”, b) se suprimió el término de “altos funcionarios” debido a que cualquier servidor público, independientemente de su jerarquía, podía dar lugar a un caso de responsabilidad y c) se amplió el catálogo de servidores públicos del título correspondiente.<sup>247</sup>

Desde luego que este contraste nos ayuda para reflexionar que, prácticamente, en 65 años de vigencia de la Constitución no se tocó el régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos, cuyo intento del presidente Alemán fue rechazado por las élites del PRI al no haber agotado el procedimiento de reforma.

El supuesto de Alemán estaba inmerso en un contexto muy diferente al caso del presidente Miguel de la Madrid, algo que atendía a circunstancias muy particulares.

El caso alemanista se desarrolló en el periodo de gestación del partido, en donde las fuerzas políticas locales podían contraponerse a la Federación; mientras que, en el segundo caso, se trataba del periodo de declive del PRI, en donde se muestra que, por la rapidez de su aprobación, fue una iniciativa previamente discutida con los miembros del mismo partido hegemónico y los demás partidos políticos, la cual no tuvo cambios trascendentales y no resultó ser agresiva en cuanto a remoción de privilegios.

En estos 3 casos fallidos, agrupados en la temática de federalismo, me permito apuntar ciertas reflexiones.

---

<sup>246</sup> Cfr. Madrid Hurtado, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades...*, cit., pp. 49 y 50.

<sup>247</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, comentario al artículo 108 constitucional, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, D.F., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, pp. 261 a 263.

No existió absoluta libertad para estos 3 presidentes en sus propósitos de cambiar la Constitución, debido a que, el Ejecutivo Federal, al haber puesto en riesgo las prerrogativas y competencias de otros actores nacionales y estatales – sindicatos, partidos, gobernadores, legisladores locales –, se abrió la posibilidad de limitar a los presidentes para evitar un desequilibrio político.

Logré mostrar que, en estos casos fallidos, la norma constitucional pudo haber adquirido una fuerza normativa independiente para que los presidentes hubiesen respetado la repartición original de competencias.

Esto me ha llevado a enseñar instancias de constitucionalismo autoritario como ejemplos anómalos del autoritarismo de partido predominante.

La Constitución mexicana jugó un rol esencial como punto focal para disputar y resolver contiendas federales y locales, limitando aquella a los presidentes y considerando los contextos complejos al interior del partido hegemónico dejando claro su papel relevante para el gobierno autoritario. Los conflictos fueron resueltos mediante el uso de la norma constitucional evitando que los presidentes hubiesen aumentado su control sobre los demás grupos políticos.

### **3.2. Elecciones**

Recordemos que la presente investigación ha adoptado una definición minimalista del autoritarismo – analizado como régimen –, como lo apunté en el primer capítulo, en los términos expuestos por Gandhi, Przeworski y Schumpeter, cuya referencia principal es la ausencia de competencia electoral.

Generalmente, las dictaduras son definidas como regímenes en los que cierta facción accede al gobierno por otros medios distintos a las elecciones competitivas, en donde los líderes arriban al poder por un golpe de Estado, una revuelta o alguna revolución.<sup>248</sup> No obstante, lo esencial para definir a estos regímenes es precisamente el grado de competencia electoral que puede haber en el medio.<sup>249</sup>

---

<sup>248</sup> *Cfr.* Gandhi, Jennifer, *Political Institutions...*, *cit.*, p. 7.

<sup>249</sup> *Ibidem*, pp. 7 y 8.

Gandhi menciona que, en el apartado electoral, la dicotomía contemporánea, entre democracia y dictadura,<sup>250</sup> se ha centrado, en mayor medida, en definir únicamente a la democracia, al haber dejado a la dictadura en una categoría residual o secundaria definiéndola en los términos de lo que no es.<sup>251</sup>

En este mismo sentido, las dictaduras podrían considerarse como regímenes que no tienen elecciones, sin Estado de Derecho, sin derechos civiles ni políticos, y sin una alternancia en el poder, resaltando atributos que caracterizan a las dictaduras en relación con las democracias; no obstante, este tipo de definición negativa esconde lo opuesto: una representativa heterogeneidad en la organización de dichos regímenes dictatoriales.<sup>252</sup>

Si las dictaduras continúan entendiéndose como aquellos regímenes cuyos dictadores no se someten a procesos competitivos electorales, que los términos o plazos sean indefinidos y que su

---

<sup>250</sup> Gandhi analiza las posturas de Carl Schmitt, Nicolás Maquiavelo y Hans Kelsen para entender las serias consecuencias que tuvieron las distinciones modernas entre dictadura y democracia.

Por el lado de Schmitt, la dictadura se distingue en comisaria y soberana. La dictadura comisaria se refiere al concepto original romano, mientras que en la dictadura soberana se provoca un colapso entre los tiempos ordinarios y excepcionales de un sistema político, expresando que el dictador está legitimado para restaurar la voluntad preconstitucional del pueblo, sin importar si esto significa la alteración de la Constitución vigente. Por lo tanto, este último tipo de dictadura no es temporal – sino permanece –, ni restaurativa del orden constitucional previo.

La diferencia aristotélica entre monarquía, aristocracia y democracia colapsó, durante la modernidad, en un par de momentos: a) Maquiavelo distinguió entre el gobierno de uno contra el gobierno de la asamblea apartando a la democracia de otras formas de gobierno, y b) Kelsen afirmó que las distinciones basadas en el número de personas era superficial, por lo que este propuso solamente la diferencia que podía resultar entre la presencia o la ausencia de libertad política, distinguiendo entre normas autónomas y heterónomas.

Las formas de gobierno democráticas son aquellas cuyas leyes son creadas por las mismas personas a las que se les aplican, y en los regímenes autocráticos las leyes son creadas por personas diferentes de aquellos a quienes se dirige la ley, por lo que deben obedecerse. Entonces, los regímenes que habría que distinguir, en la modernidad, eran reducidos solamente a la democracia y la dictadura.

Para mayor profundidad, ver: *Ibidem*, pp. 6 y 7.

Bajo esta misma perspectiva arriesgada de oponer, por completo, a la democracia y la dictadura, Norberto Bobbio sostuvo que la distinción *schmittiana* entre la dictadura comisaria y soberana podría identificarse, respectivamente, con la dictadura clásica y la moderna, entre una diferencia constitucional y constituida, y una extra constitucional y constituyente, por lo que si partimos de la visión de la dictadura clásica, la dictadura soberana – revolucionaria o contrarrevolucionaria – ya no es una dictadura, sino una tiranía, en donde el dictador se apropia de un mayor poder que el atribuido originalmente, degenerando en un tirano.

La dictadura siempre había tenido una connotación positiva hasta la aparición de los gobiernos revolucionarios, cuyo poder fundamental consistió en haber sido el poder soberano, envuelto este en aspectos negativos que fueron incluyéndose en torno a la ausencia de reglas y de límites.

Para un mayor análisis: Cfr. Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político: Año académico 1975 – 1976*, 2ª ed., 10ª reimp., trad. de José F. Fernández Santillán, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2014, pp. 188 a 190.

<sup>251</sup> Cfr. Gandhi, Jennifer, *Political Institutions...*, cit., p. 7.

<sup>252</sup> *Idem*.

poder sea ilimitado, el resultado podría ser que todos los dictadores prácticamente sean lo mismo.<sup>253</sup>

Por tanto, las dictaduras se pueden diferenciar en torno a sus aparatos institucionales, cuya organización de gobierno y cooptación de rivales cercanos – como primera trinchera institucional – dependerá del tipo de dictador que se trate, porque los monarcas lo hacen extensivo a sus familiares, los dictadores militares lo realizan en cuanto a la jerarquización y las reglas de las fuerzas armadas, y los dictadores civiles apuntan a un régimen de partidos políticos.<sup>254</sup>

La ausencia de elecciones competitivas, en el caso del autoritarismo mexicano, se dio por la utilización de la Constitución a través del partido hegemónico para prolongarse en el poder, cuya legitimidad radicó en el hecho de detectar cuáles eran los momentos oportunos para reformar el procedimiento electoral en lo que se refería a darle juego a la oposición o para evitar la modificación de la norma ante posibles riesgos de perder la elección del Poder Ejecutivo Federal.

Por ejemplo, la apertura del sistema electoral mexicano se dio con las reformas de 1945<sup>255</sup> y de 1977<sup>256</sup> siendo dos contextos diferentes, pero resguardando la intención de darle oportunidad a otras fuerzas políticas que residieran afuera del PRI.

Moustafa y Ginsburg señalan que, en los ejemplos de regímenes autoritarios, el barniz de la legitimación jurídica es valioso para estos gobiernos y puede reforzar su imagen entre ciertas clases de electores,<sup>257</sup> por lo que las reglas constitucionales pueden llegar a adoptar un sentido jurídico propio, en donde precisamente la Constitución importa para regular los cambios y los acontecimientos de un país en función de las élites y de la ciudadanía.

---

<sup>253</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>254</sup> *Idem*.

<sup>255</sup> En diciembre de 1945 se presentó un proyecto de ley electoral, como propuesta del presidente Ávila Camacho, cuyos cambios versaban en que, desde el gobierno, las próximas elecciones no fuesen calificadas de irregulares o fraudulentas por la oposición, a través de la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el otorgamiento del registro de otros partidos políticos, siempre y cuando cumplieran ciertos requisitos establecidos por la Secretaría de Gobernación. Ver: *Cfr.* Martínez, María Antonia, “El modelo económico de...”, *cit.*, pp. 231 y 232.

<sup>256</sup> La reforma política electoral concretada en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 canalizó ciertos grupos radicales de izquierda para la institucionalización del Registro Condicionado incorporando a nuevos actores emergentes, como lo fue el caso del Partido Comunista para que participare legalmente en una disputa electoral. Ver: *Cfr.* Pérez Fernández del Castillo, Germán, “José López Portillo: La ruptura del pacto revolucionario”, en Fowler, Will (coord.), *Gobernantes mexicanos, II: 1911 – 2000*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2008, pp. 369 y 376.

<sup>257</sup> *Cfr.* Moustafa, Tamir y Ginsburg, Tom, “Introduction: The Functions of Courts in Authoritarian Politics”, en Ginsburg, Tom y Moustafa, Tamir (eds.), *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008, p. 6.

En el autoritarismo mexicano, los electores podían simpatizar con los presidentes cuando estos atendieran las necesidades cotidianas cumpliendo ciertas demandas de la sociedad civil o de la clase política, tal como sucedió en los casos del sufragio femenino y de la prolongación del sexenio presidencial, en donde la prensa y el movimiento feminista ejercieron cierta presión para concretar sus requerimientos sin haber sido determinantes para lograr sus objetivos, lo que conllevó a legitimar y reforzar la imagen del presidente en turno.

Entonces, en esta temática de Elecciones se han agrupado un par de casos fallidos, cuyos intentos de reforma arriesgaron la estabilidad y permanencia del PRI en el poder, junto con una posible división al interior del mismo partido.

**Tabla 5. Desarrollo del procedimiento de reforma constitucional de casos fallidos en la temática de elecciones**

<i>Procedimiento de reforma constitucional</i>						
	Propuesta por los presidentes	Cámara de Origen	Cámara Revisora	Legislaturas Estatales	Declaratoria de aprobación	Promulgación y publicación
1. Sufragio femenino	Lázaro Cárdenas	Aprobada	Aprobada	Aprobada	No se realizó	_____
2. Prolongación del sexenio presidencial	Miguel Alemán Valdés	Archivada	_____	_____	_____	_____

Fuente: Elaboración propia y casos investigados directamente en los Diarios de Debates de ambas Cámaras de Congreso de la Unión.

En ambos casos se encuentran aquellos conflictos entre el Poder Ejecutivo Federal y otros actores de su partido, así como también con algunos grupos sociales, en torno a haber intentado reformar reglas electorales, las cuales consistían en reconocer los derechos políticos de las mujeres y prolongar o renovar un nuevo sexenio para un presidente, lo cual pudo haber acarreado graves consecuencias para la subsistencia del partido hegemónico.

### 3.2.1. Sufragio femenino en 1937

Este primer caso fallido fue un proyecto de reforma del artículo 34 constitucional promovido por el presidente Lázaro Cárdenas y enviado a la Cámara de Senadores el 21 de diciembre de 1937, el cual tenía como objetivo reconocer la ciudadanía a todos los mexicanos, sin importar la distinción del sexo, y que fue discutido por las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Segunda de Gobernación siendo aprobado por el pleno de manera unánime y turnado a la Cámara de Diputados,<sup>258</sup> cuya iniciativa fue recibida a los pocos días.<sup>259</sup>

Durante la sesión del 6 de julio de 1938, en la Cámara de Diputados, se discutió dicho proyecto y fue aprobado, por lo que pasó a las Legislaturas Estatales.<sup>260</sup> Después, el 28 de abril de 1939, durante una sesión de la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados, se señaló que las Legislaturas Locales ya habían aprobado esta iniciativa, por lo que se supone que, de acuerdo con el Diario de Debates de la Cámara de Diputados, el proyecto fue turnado al Ejecutivo.<sup>261</sup>

Sin embargo, el proyecto no agotó el procedimiento de reforma constitucional al no haber sido publicada la reforma.

Ahora bien, resulta necesario contextualizar la lucha feminista, en México, para conquistar el sufragio, ya que como lo apunta Luis González y González: “Cualquier reflexión sobre el conocimiento histórico ha de empezar sobre la patria, la crianza, los estudios, los intereses, los motivos, el temperamento, las costumbres y el carácter del historiador típico de una cultura y un ahora... un historiador estándar.”<sup>262</sup>

---

<sup>258</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de la República del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates de 1875 – 1984*, año I, periodo ordinario de la XXXVII Legislatura, t. I, núm. 18, sesión efectuada el día 21 de diciembre de 1937, disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1937\\_08\\_20-1938\\_08\\_23/1937\\_12\\_17\\_O.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1937_08_20-1938_08_23/1937_12_17_O.pdf) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>259</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año I, periodo ordinario de la XXXVII Legislatura, t. I, núm. 38, sesión efectuada el día 24 de diciembre de 1937, disponible en: <https://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/37/1er/Ord/19371224.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>260</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año I, periodo extraordinario de la XXXVII Legislatura, t. II, núm. 16, sesión efectuada el día 6 de julio de 1938, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/37/1er/Extra/19380706.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>261</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año II, periodo ordinario de la XXXVII Legislatura, t. II, núm. 35, sesión efectuada el día 28 de abril de 1939, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/37/2do/CPerma/19390428.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>262</sup> González y González, Luis, *El Oficio de historiar*, 2ª ed., Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán, 1999, p. 59.

Desde diversas perspectivas – religiosa, política, jurídica, cultural y social – las mujeres han sido relegadas a un plano secundario por la sociedad patriarcal considerándolas sin capacidad para valerse por sí mismas. Un ejemplo de ello fue en la antigua Atenas, en donde la democracia permitió una subordinación sistemática y la exclusión de las mujeres de la ciudadanía, por lo que este sistema político fue replicado en posteriores experiencias históricas, cuyas ideas políticas involucraron estudios del ser humano centrándose únicamente en los hombres.<sup>263</sup>

Hasta el siglo XIX diversas Constituciones en el mundo occidental no reconocían la ciudadanía a las mujeres, por lo que dichos ordenamientos fueron reformados durante el siglo XX con la finalidad de reconocer el sufragio femenino a través de diversas manifestaciones sociales.<sup>264</sup> Esta importante serie de reformas se dio en un marco de agitación y de protestas de las sufragistas que habían luchado públicamente por décadas con el fin de reivindicar sus derechos políticos.<sup>265</sup>

En México existieron luchas sufragistas y anti sufragistas. En el bando de las sufragistas, por un lado, las mujeres estaban convencidas de que el voto debía concederse a todas por igual, independientemente de la clase social, mientras que por otro lugar había mujeres que consideraron que el voto fuese restrictivo, en donde solo las mujeres o los hombres que supieran leer y escribir

---

<sup>263</sup> Cfr. Frank, Jill, “The political theory of classical Greece”, en Dryzek John S. *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Political Theory*, Nueva York, Oxford University Press, 2008, pp. 175 a 177.

<sup>264</sup> En 1893, Nueva Zelanda concedió el derecho de votar a las mujeres mayores de 21 años, mientras que en Australia las mujeres lograron el derecho al sufragio en 1902. Finlandia se convirtió en el primer país del mundo que permitió a las mujeres ser votadas al Parlamento en 1906. En el Reino Unido, las mujeres pudieron votar, por primera vez, en 1918 – limitándose a las mayores de 30 años que tuviesen una propiedad – y hasta 1928, todas las mujeres mayores de 21 años pudieron votar y ser votadas. En 1920, la Constitución de Estados Unidos de América fue modificada – 19ª enmienda – para reconocer el derecho al voto de las mujeres. Ver: Cfr. “Fechas clave en la historia para conseguir el voto femenino”, *National Geographic: Historia*, disponible en: [https://historia.nationalgeographic.com.es/a/fechas-clave-historia-para-conseguir-voto-femenino\\_12300](https://historia.nationalgeographic.com.es/a/fechas-clave-historia-para-conseguir-voto-femenino_12300) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024)

<sup>265</sup> Con los grupos de las sufragistas me refiero a la WSPU – *Women’s Social and Political Union* –, fundada por Emmeline Pankhurst en 1903 y a la NUWSS – *National Union of Women’s Suffrage Societies* –, liderada por Millicent Fauwett en 1897. Ver: Cfr. “Early suffragist campaigning”, *UK Parliament*, disponible en: <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/electionsvoting/womenvote/overview/earlysuffragist/> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

Como lo señala Martin D. Pugh, estos movimientos sociales fueron acompañados por un determinado contexto histórico que involucró a la Primera Guerra Mundial, a ciertas actuaciones políticas del Parlamento y a las reformas electorales que facilitaron las medidas del sufragio femenino en 1918 y, posteriormente, la igualdad de derechos políticos de las mujeres y de los hombres en 1928. Ver: Cfr. Pugh, Martin D., “Politicians and the woman’s vote”, *History*, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, vol. 59, núm. 197, octubre de 1974, pp. 358 y 359, disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-229X.1974.tb02222.x> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

podían ejercer el derecho al sufragio. Las anti sufragistas rechazaron el voto femenino, en función de que creían que las mujeres no estaban capacitadas para ejercerlo.<sup>266</sup>

Las mujeres que exigieron el voto pertenecieron a un grupo de clase media, como profesoras o periodistas, mientras que había otras que tenían otras preocupaciones prioritarias como mejores salarios, atención médica y prevención de la violencia sobre ellas.<sup>267</sup>

El gobierno mexicano, presionado por el contexto internacional y por las protestas de los diversos grupos feministas, tuvo fuertes resistencias a las posibilidades de reconocer los esfuerzos de las mujeres que combatieron en la Revolución Mexicana – las soldaderas<sup>268</sup> – y todas aquellas que continuaron la lucha por sus derechos políticos.

Después del triunfo de los constitucionalistas en la Revolución Mexicana, el gobernador de Yucatán – Salvador Alvarado – organizó el primer Congreso Feminista en enero de 1916, en donde destacó la participación de Hermila Galindo que expuso la igualdad intelectual, entre los hombres y las mujeres, al haber exigido el derecho al voto para las mujeres, además de que ella fue quien realizó esta demanda ante el Constituyente del 17 al haber liderado las manifestaciones a favor del voto de la mujer en las puertas del entonces teatro Iturbide de Querétaro.<sup>269</sup>

Hermila Galindo envió, formalmente, una propuesta al Constituyente de Querétaro con la finalidad de que fuese reconocido el derecho a ejercer el voto restringido a las mujeres mexicanas, mientras que, por otra parte, Inés Malvárez afirmó que, si el Constituyente aceptaba dicha propuesta, las mujeres descuidarían sus deberes del hogar.<sup>270</sup>

La solicitud fue discutida por los Diputados Constituyentes, cuyo dictamen señaló que, a pesar de que algunas mujeres excepcionales tuviesen las suficientes condiciones para ejercer los derechos políticos, no podía concluirse que éstos debían concederse colectivamente, en función de

---

<sup>266</sup> Cfr. Jaiven, Ana Lau y Rodríguez Bravo, Roxana, “El sufragio femenino y la Constitución de 1917. Una revisión”, *Política y Cultura*, México, núm. 48, otoño, septiembre – diciembre de 2017, p. 65, disponible en: <https://doi.org/10.24275/GGXA2315> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>267</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>268</sup> Me refiero a las mujeres soldado que participaron en la Revolución Mexicana, o también conocidas como las “adelitas”, quienes realizaron diversas funciones como haber combatido en el campo de batalla o al haber acompañado a la milicia para desempeñar actividades de enfermería, cocina o incluso espionaje. Ver: Cfr. Knight, Alan, *La Revolución mexicana. Del Porfiriato al nuevo régimen constitucional*, trad. de Luis Cortés Bargalló, rev. de la trad. de Argelia Castillo Cano, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 846 y 847.

<sup>269</sup> Cfr. Galeana, Patricia, “Un recorrido histórico por la Revolución de las mujeres mexicanas”, en Galeana, Patricia (comp.), *La Revolución de las mujeres en México*, México, D.F., INEHRM, 2014, p. 19.

<sup>270</sup> Cfr. Valles Ruiz, Rosa María, “Entre Palmas y Rosas; diatribas y reprobación. La campaña de Hermila Galindo, primera candidata a Diputada Federal en México, 1917”, en Galeana, Patricia (comp.), *La Revolución de las mujeres en México*, México, D.F., INEHRM, 2014, p. 48.

que la principal actividad de la mujer estaba en el hogar doméstico y no debía sentir la necesidad de participar en la vida pública, por lo que el Congreso Constituyente no reconoció el voto a las mujeres.<sup>271</sup>

La aprobación del artículo 34 constitucional excluyó a la mujer: "...la Revolución no hizo justicia a las mujeres, no reconoció sus derechos políticos."<sup>272</sup>

Durante la década de los veinte, los gobiernos de las entidades de Yucatán, San Luis Potosí y Chiapas buscaron la elección de mujeres para diversos cargos públicos, junto con las presiones de mujeres asociadas al Partido Feminista Revolucionario y al Bloque Nacional de Mujeres Revolucionarias.<sup>273</sup>

Posteriormente, durante los años veinte y treinta, los encuentros de mujeres fueron: el Primer Congreso Feminista de la Liga Panamericana de Mujeres de 1923, el Congreso de la Liga de Mujeres Ibéricas e Hispanoamericanas de 1925, los Congresos Nacionales de Mujeres Obreras y Campesinas celebrados en 1931, 1933 y 1934, y el Congreso sobre Prostitución de 1934.<sup>274</sup>

A causa del Primer Congreso Feminista de 1923 se formularon 2 posturas: a) el Consejo Feminista Mexicano dirigido por Elena Torres y Refugio García, y b) la Unión de Mujeres Americanas conducida por Margarita Robles de Mendoza.<sup>275</sup>

El Consejo Feminista buscaba, junto con los hombres, conquistar el poder político por parte del proletariado y negar cualquier tipo de reivindicación para crear instancias autónomas de las mujeres, mientras que la Unión de Mujeres Americanas tuvo como objetivo obtener los derechos políticos para todas las mujeres, a través de una presión importante que ejerció desde el contexto internacional.<sup>276</sup>

En 1935 fue creado el Frente Único Pro Derechos de la Mujer que contó con poco más de 50 mil mujeres afiliadas: profesionistas, obreras, políticas – principalmente mujeres del PNR –, veteranas de la Revolución, de pensamiento de izquierda, de centro y de derecha, liberales,

---

<sup>271</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, Periodo único, Tomo II, No. 70, 57ª sesión ordinaria celebrada en el teatro Iturbide de Querétaro la tarde del martes 23 de enero de 1917, pp. 601 y 602, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD\\_Constituyente.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>272</sup> Galeana, Patricia, "Un recorrido histórico...", *cit.*, p. 20.

<sup>273</sup> *Ibidem*, pp. 20 a 22.

<sup>274</sup> *Cf.* Tuñón Pablos, Enriqueta, "Tres momentos claves del movimiento sufragista en México, (1917 – 1953)", en Galeana, Patricia (comp.), *La Revolución de las mujeres en México*, México, D.F., INEHRM, 2014, p. 83.

<sup>275</sup> *Ibidem*, p. 84.

<sup>276</sup> *Idem*.

católicas, entre otras.<sup>277</sup> La esencia de este organismo era la diversidad de profesiones, oficios y pensamientos que tenían las mujeres, en donde la afiliación al PNR aún no era crucial para que aquellas lograsen espacios políticos.

Este Frente comenzó a ejercer presión política sobre el gobierno mexicano con el fin de conseguir el sufragio, por medio de mítines y de manifestaciones que amenazaron quemar el Palacio Nacional e incluso hubo una huelga de hambre fuera de la casa del entonces presidente Lázaro Cárdenas, por lo que éste último decidió enviar al Congreso Federal la iniciativa para reformar el artículo 34 constitucional,<sup>278</sup> con el objetivo de reconocer la ciudadanía a las mujeres.

El presidente Cárdenas manifestó algunas razones fundamentales, en su exposición de motivos, para realizar este cambio significativo en la Constitución.

En primera instancia, la nueva organización de la familia, basada en una mayor igualdad, había provisto a la mujer de oportunidades laborales, culturales, domésticas y ciudadanas.<sup>279</sup>

Por tanto, al reconocerse la plena capacidad civil, económica y educativa de la mujer, era injustificable continuar con su incapacidad política, porque en el hogar como colaboradora de su esposo o por medio de sus compañeros laborales contribuía a la construcción de la opinión pública y era fuente de orientación de cualquier gobierno democrático.<sup>280</sup>

Cárdenas también señaló que las conquistas sociales logradas en México, a través del programa revolucionario, habían creado intereses legítimos e indiscutibles, los cuales habían formado cierta opinión arraigada en la conciencia pública de las masas trabajadoras, por lo que no existía peligro de que la actividad de la mujer pudiese extraviarse a causa de la influencia de las ideas conservadoras.<sup>281</sup>

Con esta reforma, el presidente Cárdenas expresó que se desechaban los prejuicios seculares sobre la inferioridad mental y moral de la mujer y sobre su capacidad como elemento activo en la vida civil y en la lucha social, como victoria de este proceso de integración jurídica determinada por las tesis igualitarias, por lo que llegaba el día en que debía reconocerse a la mujer

---

<sup>277</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>278</sup> *Ibidem*, p. 86.

<sup>279</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de la República del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates de 1875 – 1984*, año I, periodo ordinario de la XXXVII Legislatura, t. I, núm. 18, sesión efectuada el día 21 de diciembre de 1937, disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1937\\_08\\_20-1938\\_08\\_23/1937\\_12\\_17\\_O.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1937_08_20-1938_08_23/1937_12_17_O.pdf) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>280</sup> *Idem*.

<sup>281</sup> *Idem*.

como factor necesario, al igual que el hombre, en la organización política mexicana, brindándole a aquella una participación directa en los negocios públicos.<sup>282</sup>

Después de una discusión realizada en el Senado, en donde se citaron ejemplos históricos por los cuales la mujer había luchado para obtener el derecho al sufragio, hubo una intervención por parte del senador Basulto Limón que mencionó:

Confieso con toda franqueza, señores senadores, que yo me había formado el propósito de oponerme a que se concediera el derecho del voto a la mujer; pero ante el anuncio de la nueva estructura del Partido Nacional Revolucionario, y ante sus propósitos, vengo en cambio, a solidarizarme con el dictamen que propone se conceda ese voto, y vengo a felicitar desde esta tribuna nacional a la mujer de México, porque la Revolución va a hacerle justicia...<sup>283</sup>

Ante el discurso de los asuntos pendientes de la Revolución como lo fue el sufragio femenino, Basulto también se refirió a la reestructura del PNR, en donde la intención era que las mujeres se afiliaran al partido, como bien lo había mencionado previamente el presidente Cárdenas, cuyo énfasis se dio en que las mujeres no se perderían en ideas conservadoras, es decir, en el pensamiento político de las oposiciones al grupo en el poder.

Otro argumento expresado, en esta misma dirección, perteneció al senador Mora Tovar, quien manifestó que las mujeres también debían incorporarse a esta renovación política adhiriéndose a la exposición de motivos del presidente Cárdenas:

...Muchos discursos líricos y positivistas podían haber en pro o en contra de la concesión del voto a la mujer. Yo me voy a concretar a expresar que hasta hace pocos días fui uno de los que sostuvieron en el contra, porque creí y sigo creyendo que aunque la mujer debe vivir con nosotros en un plano de la igualdad... para la realidad mexicana no era el momento oportuno... La actitud del señor presidente de la república marcando nuevos derroteros al Partido Nacional Revolucionario ha hecho que yo, como el compañero Basulto Limón, venga del campo de la negativa al de la afirmativa... porque conceptúo que

---

<sup>282</sup> *Idem.*

<sup>283</sup> *Ibidem*, p. 59.

la mujer revolucionaria, sobre todo, tiene una gran oportunidad para incorporarse al movimiento social de las renovaciones...<sup>284</sup>

Ambos discursos de los senadores se referían a que el pensamiento e interés de los legisladores para votar favorablemente por el sufragio femenino era solo político y derivaba de la nueva construcción del PNR que había comenzado y liderado el presidente Cárdenas desde el inicio de su sexenio, el cual culminaría en una reestructuración al que se denominaría PRM.<sup>285</sup>

Esto se encaminaba a la conversión hacia el corporativismo que tendría el partido político predominante para el año de 1938 siendo conformado por los sectores obrero, campesino, popular y militar como fuerzas hegemónicas por su propia organización y disciplina, por lo que el PRM no surgió solo como un partido de masas, sino de corporaciones.<sup>286</sup>

En este modelo corporativista, las mujeres estaban contempladas dentro de estos sectores, debido a que el General Cárdenas lo manifestó durante su campaña presidencial:

Uno de mis mayores anhelos es que las clases trabajadoras tengan abiertas francamente las puertas del Poder, pero para ello es necesario que se organicen, disciplinen e intensifiquen su acción social, no dentro de una esfera limitada, sino abarcando todas las actividades de la colectividad y contando con la cooperación de la mujer y de la juventud, puesto que solo así las clases trabajadoras compartirán las responsabilidades que se les han señalado y es solo así como lograrán su emancipación integral.<sup>287</sup>

La integración de las mujeres a las estructuras del partido hegemónico estaba prevista bajo el corporativismo, diseñado por el cardenismo, entendiendo que los votos de las mujeres eran cruciales para la permanencia política del mismo partido y utilizando a la Constitución como un ajuste que trataría de no desequilibrar la situación ni las condiciones políticas, entre distintos actores, al interior del régimen.

---

<sup>284</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>285</sup> Lázaro Cárdenas estaba interesado en fortalecer el Estado de la Revolución para transformar al país conforme a la organización de las masas bajo el liderazgo del mismo Estado, por lo que la unificación sindical y el cooperativismo eran los conceptos fundamentales para llevar a cabo la construcción institucional resultando en el rompimiento definitivo con el régimen personalista que había establecido Plutarco Elías Calles. Ver: *Cfr.* Córdova, Arnaldo, *La política de masas del Cardenismo*, 20ª reimp., México, D.F., Ediciones Era, 2010, pp. 39, 45 y 54.

<sup>286</sup> *Ibidem*, p. 148.

<sup>287</sup> *La gira del general Lázaro Cárdenas*, México, D.F., Secretaría de Prensa y Propaganda del CEN del PNR, 1934, p. 157.

Posteriormente, una vez que la iniciativa ya se encontraba en la sede de la Cámara de los Diputados, precisamente en el Diario de Debates de esta Cámara se señala que, en las actas del 28 de abril de 1939, cuando el proyecto resultó aprobado por las Legislaturas Locales aquel fue turnado al Ejecutivo Federal.<sup>288</sup>

Sin embargo, en este punto existe una discrepancia en las fuentes. Por un lado, el Diario de Debates de la Cámara de Diputados muestra que la iniciativa de reforma fue turnada al presidente de la república al haberse cumplido con el procedimiento de reforma constitucional. Por otra parte, si revisamos los 2 últimos informes de gobierno que Cárdenas presentó al Congreso Federal, el presidente señaló y culpó directamente al Poder Legislativo por no haber terminado de aprobar – cómputo de los votos – la iniciativa.

En el informe de gobierno dirigido al Congreso, en septiembre de 1939, Lázaro Cárdenas expresó que se había esforzado en que las mujeres mexicanas hubiesen podido votar en la siguiente elección presidencial de 1940, aludiendo aquel a que no se había cumplido, formalmente, con todo el procedimiento de reforma constitucional:

...Está pendiente también aún por falta del requisito de declaratoria, la reforma constitucional del artículo 34 de nuestro pacto supremo en que se concede el voto a la mujer, y que desde el principio de mi encargo he venido tratando doctrinariamente para lograr que se repare la grave injusticia que despoja a la mujer mexicana de derechos sustanciales y en cambio le impone todas las obligaciones de la ciudadanía...<sup>289</sup>

El Diario de Debates de la Cámara de Diputados señala que la iniciativa fue aprobada y turnada al Ejecutivo Federal, pero Cárdenas afirmó en sus informes presidenciales que aún se encontraba pendiente la declaratoria de aprobación del Congreso Federal, por lo que el presidente nunca recibió el proyecto.

Ahora bien, los posibles motivos por los cuales no fue reformado el artículo 34 constitucional, durante aquel momento, podrían sintetizarse en ciertas hipótesis que he investigado

---

<sup>288</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año II, periodo ordinario de la XXXVII Legislatura, t. II, núm. 35, sesión efectuada el día 28 de abril de 1939, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/37/2do/CPerma/19390428.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>289</sup> Cárdenas del Río, Lázaro, *Palabras y documentos públicos. Informes de gobierno y Mensajes presidenciales de Año Nuevo: 1928 – 1940*, México, D.F., Siglo veintiuno editores, 1978, p. 123.

en diferentes estudios históricos, como aquellos que pertenecen a Enriqueta Tuñón, Gabriela Cano, Patricia Galeana y Silvia González Marín, los cuales expongo a continuación.

Soledad Orozco – antigua afiliada del PNR – manifestó que el Bloque Nacional Revolucionario del Congreso temía que las mujeres votasen por Monseñor Luis María Martínez – el obispo de la época –, por lo que se deduce que una posible causa que evitó el sufragio femenino fue el conservadurismo aparentemente rezagado del pensamiento de las mujeres, abriéndose cierta posibilidad de que estas últimas influidas por los curas de la Iglesia Católica hubiesen votado por Juan Andreu Almazán quien era el candidato presidencial opositor a Manuel Ávila Camacho.<sup>290</sup>

Otra hipótesis pudo haber sido el riesgo de perder la continuidad del régimen a través de las elecciones presidenciales de 1940, porque Andreu Almazán había ganado directamente las simpatías de activistas urbanas.<sup>291</sup>

Un supuesto distinto pudo haber consistido en el temor de repetir la experiencia española de 1933, cuando las mujeres votaron por primera vez y fueron determinantes para la victoria del grupo político de la derecha.<sup>292</sup>

Como última hipótesis se ha llegado a mencionar que el presidente Cárdenas aprovechó el suceso de la expropiación petrolera con el fin de que las mujeres no se manifestaran en su contra,<sup>293</sup> de tal forma que aquel suceso político desvió la suficiente atención de la problemática constitucional que generaba la modificación del sufragio.

Por un lado, se encontraba un temor justificado que el propio presidente Cárdenas no deseaba asumir para las elecciones presidenciales de 1940, en el caso de que las mujeres pudiesen haber votado por el candidato opositor al PRM; mientras que, por otra parte, también se deduce cierta influencia que la Iglesia Católica pudo haber provocado sobre las mujeres, lo cual hubiese

---

<sup>290</sup> Cfr. Tuñón Pablos, Enriqueta, “Tres momentos claves...”, *cit.*, p. 87.

<sup>291</sup> En esta hipótesis, Gabriela Cano señala que la aprobación del sufragio femenino, en 1938, representó una paradoja histórica al no haber sido publicada la reforma constitucional, por lo que si bien era cierto que el presidente Cárdenas había promovido el voto femenino, se puede suponer que el mismo presidente avaló la decisión de evitar la publicación en el DOF, por el hecho de haber temido de que las mujeres, en el último momento, hubiesen inclinado la balanza política en beneficio de Andreu Almazán. Ver: Cfr. Cano, Gabriela, “Sufragio femenino en el México posrevolucionario”, en Galeana, Patricia (comp.), *La Revolución de las mujeres en México*, México, INEHRM, 2014, p. 44.

<sup>292</sup> Cfr. Galeana, Patricia, “Un recorrido histórico...”, *cit.*, p. 25.

<sup>293</sup> Cfr. González Marín, Silvia, “El cardenismo y el derecho al voto de las mujeres”, en *La verdadera historia de la Ciudadanía de las Mujeres: A 50 años del reconocimiento del derecho a votar*, México, D.F., H. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Comisión de Derechos Humanos, ALDF II Legislatura, Federación Mexicana Universitarias A.C., 2003, p. 24.

tenido efectos contraproducentes para el PRM. En ambos supuestos, la candidatura de Juan Andreu Almazán significó una real amenaza para la continuidad del PRM en la presidencia de la república.

A pesar de que el presidente Cárdenas había manifestado que tenía la intención de que las mujeres se integraran a la vida pública desde la estructura del PRM, el contexto político reflejaba una división en el grupo feminista, algunas se encontraban como parte de un bloque con recursos ilimitados del clero, mientras que otras mujeres libres de cualquier influencia política también estaban subdivididas en liberales y en comunistas.<sup>294</sup>

Esta división del movimiento feminista, como presión incidental externa, también pudo haber sido otro motivo para que el Congreso o incluso el propio presidente diesen marcha atrás en haber reconocido el sufragio femenino en la Constitución, por la sospecha de no asegurar el voto para las filas del PRM en las siguientes elecciones presidenciales y, así, abrir un resquicio de posibilidades para que Andreu Almazán hubiese ganado la elección presidencial.

La declaratoria de aprobación no fue expedida por el Congreso de la Unión, por lo que la omisión de este requisito formal impidió la promulgación del decreto de reforma. El procedimiento de reforma constitucional no fue agotado y se interrumpió en el seno del Poder Legislativo.

Ante esta laguna de lo que realmente pudo haber sucedido, – al no haber sido publicada la reforma<sup>295</sup> –, resultó en una cierta afectación de intereses hacia la oposición política – Andreu Almazán como candidato a la presidencia –, como una anomalía en la década de los treinta y que, por último, dicha reforma significaba un cambio sustancial para las mujeres mexicanas en cuanto al reconocimiento del voto por primera vez en nuestra historia, lo cual hubiese representado un paso decisivo hacia el aumento del electorado.

Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano expresa que no ha encontrado, en documentos ni en testimonios de su padre, explicación alguna por la que el entonces presidente no hubiese

---

<sup>294</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de la República del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates de 1875 – 1984*, año I, periodo ordinario de la XXXVII Legislatura, t. I, núm. 18, sesión efectuada el día 21 de diciembre de 1937, p. 62, disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1937\\_08\\_20-1938\\_08\\_23/1937\\_12\\_17\\_O.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1937_08_20-1938_08_23/1937_12_17_O.pdf) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>295</sup> Al no haber sido publicada esta reforma, surgen estas interrogantes: 1) el Congreso Federal, al no haber emitido la declaratoria de aprobación ¿puede considerarse como un órgano que frenó al presidente? o, 2) el mismo Congreso al haber alegado que le turnó la iniciativa al presidente Cárdenas, ¿habrá sido posible que el propio presidente no quiso publicar la reforma? En el supuesto de contestar afirmativamente la segunda pregunta, estaríamos ante la posibilidad de admitir que el mismo Ejecutivo se auto limitó para reformar la Constitución confirmando lo que ha sostenido Anne Meng respecto de que, en ciertos casos, los dictadores llegan a auto limitarse para garantizar el poder de facto necesario y para estabilizar el régimen, así como también para mantener la importante toma de decisiones como última instancia de cambio constitucional. Ver: *Cfr. Meng, Anne, Constraining Dictatorship...*, cit., pp. 26, 39 y 40.

presionado al Congreso para la emisión de la declaratoria de reforma del artículo 34 constitucional provocando diversas especulaciones históricas<sup>296</sup> que ya he apuntado en párrafos anteriores.

Cárdenas Solórzano comenta que su padre “no encontró en las mayorías de las Cámaras, entre algunos de sus propios colaboradores y en las organizaciones agrupadas en el PRM, que tenían a la vista la renovación presidencial, las simpatías necesarias para que esta medida se aprobara con solidez, por cualesquiera de las razones a las que aquí me refiero u otras eventualmente que no alcanzo a ver.”<sup>297</sup>

La deducción de Cuauhtémoc Cárdenas se inclina por la posibilidad de que algún otro grupo político del Congreso – dentro del PRM – impidió al presidente terminar el procedimiento de reforma constitucional.

Sin embargo, no perdamos de vista que esta situación se debió a las circunstancias y condiciones político-electorales que atravesaba el país, por lo que, como lo expresa Alan Knight, este acontecimiento dentro del proceso acelerado de la institucionalización del PRM “era...fruto de decisiones sociopolíticas, tomadas a partir de intereses sociopolíticos.”<sup>298</sup>

Dejando a un lado la motivación o la actitud política del asunto, el peso normativo de este intento de reforma constitucional no puede descartarse, en función de que el procedimiento no culminó con la publicación de la modificación del artículo 34.

Como proyecto de reforma constitucional, los roles de la Constitución pueden considerarse como el ensayo de una función de rastreo, cuyo contenido era propiamente una hoja de ruta aspiracional para que las mujeres lograren votar y ser votadas en tiempos electorales y también como herramienta instrumental de agrupar a las mujeres, en el partido, para garantizar un crecimiento del electorado en favor del mismo grupo político que buscaba continuar a cargo de la administración pública.

En este caso, la Constitución habría servido como herramienta legitimadora de los derechos políticos de las mujeres, pero fundamentalmente habría sido utilizada como brazo relevante del PRM para fines electorales, en donde la dimensión jurídica-normativa del texto constitucional se habría reflejado en tan importante cambio para sumar votos de la ciudadanía hacia el mismo

---

<sup>296</sup> Cfr. Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc, *Cárdenas por Cárdenas*, Ciudad de México, Penguin Random House, 2016, p. 390.

<sup>297</sup> *Ibidem*, p. 391.

<sup>298</sup> Knight, Alan, “Lázaro Cárdenas”, trad. de Sandra Luna, en Fowler, Will (coord.), *Gobernantes mexicanos, II: 1911 – 2000*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2008, pp. 203 y 204.

partido hegemónico. No obstante, las limitaciones impuestas por los actores políticos y por el contexto social inclinaron la situación a que la propuesta de reforma no hubiese sido publicada.

Por tanto, el rechazo a esta reforma puede observarse también como un rol de fachada que desempeñó la Constitución, cuya activación de los frenos necesarios evitó la derrota electoral y alguna potencial división o fractura del partido hegemónico. Este tipo de constreñimiento al Ejecutivo Federal trasciende al representar una amenaza para el punto focal de la Constitución, al haber intentado incluir a un nuevo grupo o sector del electorado, siendo importante la misma norma constitucional para utilizarla como perímetro y como fuerza normativa independiente.

Si se hubiera aprobado esta reforma, la repartición de poder político habría tenido mayores repercusiones de distribución entre los diversos actores del escenario público, tanto para aquellos que habían salido del partido hegemónico e incluso para la propia Iglesia. A pesar del corporativismo, durante el cardenismo, esto no significó que el partido hegemónico saldría victorioso en todos los frentes, debido a que la existencia de los grupos opositores significó un problema real y concreto para la continuidad del PRM.

La oposición que surgió como un fenómeno de desplazamiento del cardenismo se podía identificar en actores callistas como los Generales Joaquín Amaro y Manuel Pérez Treviño, o en movilizaciones representadas en la Unión Nacional Sinarquista, la Confederación de Clase Media, el Frente Constitucional Demócrata Mexicano, la Vanguardia Nacional, las Juventudes Nacionalistas, el Partido Nacional de Salvación Pública, el Partido Revolucionario Anticomunista, el aún existente PLM comandado por Luis N. Morones y la fundación del PAN.<sup>299</sup>

Desde luego que esto representó un contexto bajo el cual había un riesgo oportuno de que el régimen establecido por el PRM no continuaría en 1940, de tal manera que, si la reforma del sufragio femenino hubiese sido publicada, esto habría desencadenado una serie de efectos políticos importantes en detrimento del partido predominante.

Ante la negativa de esta reforma constitucional, el Frente Único Pro Derechos de la Mujer sufrió un descalabro político, por lo que quedaron 2 grupos que continuaron en la lucha: el Bloque de Mujeres Revolucionarias y el Comité Coordinador para la Defensa de la Patria, cuyas actuaciones garantizaron que el candidato presidencial Miguel Alemán, el 27 de julio de 1945 en

---

<sup>299</sup> Cfr. Loyola Díaz, Rafael, “Manuel Ávila Camacho: el preámbulo del constructivismo revolucionario”, en Fowler, Will (coord.), *Gobernantes mexicanos, II: 1911 – 2000*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2008, pp. 215 y 216.

un mitin de la Arena México, se comprometiere, al menos, a reconocer el voto femenino para las elecciones municipales,<sup>300</sup> lo que se conoció históricamente como el sufragio limitado.

Una vez que Miguel Alemán protestó como presidente, el 6 de diciembre de 1946 envió a la Cámara de Senadores, por conducto de la Secretaría de Gobernación, una nueva iniciativa para adicionar la fracción I del artículo 115 constitucional, cuya recepción fue turnada a las Comisiones Unidas Segunda de Gobernación y Segunda de Puntos Constitucionales.<sup>301</sup> El presidente Alemán había cumplido su compromiso ante las mujeres.

El dictamen fue discutido el 10 de diciembre del mismo año y terminó siendo aprobado por el Senado de manera unánime, en donde se enfatizó la siguiente adición: “en las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.”<sup>302</sup>

El portavoz de la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales, el entonces senador Gustavo Díaz Ordaz, pidió la palabra para fundamentar este dictamen cuya argumentación derivó en resaltar que el texto constitucional aún no comprendía a la mujer como ciudadana mexicana, sino solamente al varón, en virtud de que había ciertas funciones de la ciudadanía como ir a la guerra, alistarse en la Armada y en el Ejército Nacional, las cuales no pertenecían propiamente a la mujer.<sup>303</sup>

Además, en México, el tema de la inclusión de la mujer en el concepto de ciudadanía estaba atrasado en comparación con otros países, por lo que, consecuentemente, no se le concedía la capacidad política completa, sino esta adición al artículo 115 constitucional significó el comienzo de las primeras prácticas políticas en la vida pública de México para todas las mujeres.<sup>304</sup>

---

<sup>300</sup> Cfr. Tuñón Pablos, Enriqueta, “Tres momentos claves...”, *cit.*, pp. 88 y 89.

<sup>301</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de la República del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates de 1875 – 1984*, año I, periodo ordinario de la XL Legislatura, t. I, núm. 33, sesión efectuada el día 6 de diciembre de 1946, disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1946\\_08\\_15-1946\\_12\\_31/1946\\_12\\_06\\_O.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1946_08_15-1946_12_31/1946_12_06_O.pdf) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>302</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de la República del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates de 1875 – 1984*, año I, periodo ordinario de la XL Legislatura, t. I, núm. 34, sesión efectuada el día 10 de diciembre de 1946, disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1946\\_08\\_15-1946\\_12\\_31/1946\\_12\\_10\\_O.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1946_08_15-1946_12_31/1946_12_10_O.pdf) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>303</sup> *Idem.*

<sup>304</sup> *Idem.*

El dictamen fue enviado a la Cámara de Diputados resultando aprobado tras una larga discusión.<sup>305</sup> En estas deliberaciones se mencionó como antecedente el intento de reforma del presidente Cárdenas, en donde se advertía que, de forma inexplicable cerca de diez años, el proyecto fue abandonado en los archivos de la Cámara de Diputados y a pesar de la resistencia que causó la adición del artículo 115, por parte de algunos diputados del PAN como lo fue el caso de Aquiles Elorduy, terminó siendo aprobada.<sup>306</sup>

De hecho, días previos a la aprobación de la iniciativa, durante una sesión ordinaria en la Cámara de Diputados, del 13 de diciembre de 1946, el diputado Juan Gutiérrez Lascuráin solicitó la palabra para referirse al tema pendiente de la reforma al artículo 34 constitucional, en virtud de que aquel señaló que se encontraba en trámite en las Legislaturas Locales.<sup>307</sup>

No obstante, como lo expuse en párrafos previos, esta iniciativa de reforma fue aprobada, en su momento, por los Congresos Estatales. En mi opinión, este recordatorio de Lascuráin fue realizado por el motivo de que, en el Senado, ya había sido aprobada la adición al artículo 115 constitucional.

Entonces, la iniciativa del presidente Alemán fue enviada a las Legislaturas Locales para su aprobación y el proyecto fue publicado el 12 de febrero de 1947 en el DOF.<sup>308</sup> Esta adición a la Constitución significó, para las mujeres, el primer paso en la posterior obtención de la ciudadanía y fungiendo la misma norma un rol de credibilidad, debido a que el pacto de Alemán fue fructífero con esta reforma.

El presidente Alemán al haberse comprometido con las mujeres, durante aquel mitin de la Arena México, generó una obligación hacia la ciudadanía en reformar la Constitución para que aquellas pudiesen votar y ser votadas, al menos, en los municipios.

---

<sup>305</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año I, periodo ordinario de la XL Legislatura, t. I, núm. 45, sesión efectuada el día 23 de diciembre de 1946, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/40/1er/Ord/19461223.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>306</sup> *Idem.*

<sup>307</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año I, periodo ordinario de la XL Legislatura, t. I, núm. 40, sesión efectuada el día 13 de diciembre de 1946, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/40/1er/Ord/19461213.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>308</sup> Decreto que adiciona el párrafo primero de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, miércoles 12 de febrero de 1947, pp. 3 y 4, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4629783&fecha=12/02/1947&cod\\_diario=199133](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4629783&fecha=12/02/1947&cod_diario=199133) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

Con esta reforma alemanista logra observarse que dicho deber se trasladó a la realidad jurídica, en donde el peso normativo del texto constitucional adquirió relevancia en el momento en que dicha manifestación política solo se podía concretar a través de una reforma, algo que llevaría a un beneficio para las mujeres, pero también para el partido hegemónico en los estratos locales.

De esta manera, la Constitución se tornó necesaria e importante para la generación, al menos en este rubro, de compromisos, transformaciones y garantías locales del electorado femenino.

Posteriormente, en 1952, cuando Adolfo Ruiz Cortines aún era candidato presidencial del PRI, ciertas agrupaciones de mujeres le solicitaron su apoyo para la reforma definitiva del artículo 34 constitucional: el grupo de Acción Femenil del PRI liderado por Margarita García Flores, y la organización de la Comisión Interamericana de Mujeres presidida por Amalia Castillo Ledón, cuyo objetivo era apoyar la candidatura de Ruiz Cortines.<sup>309</sup>

Ruiz Cortines fijó su postura al respecto, al haber considerado que las mujeres participaran en la vida política nacional, no solo por igualdad o por justicia, sino también porque desde el hogar ayudarían a los hombres con trabajo y esfuerzo para resolver cualquier problemática, siempre y cuando fuese establecida una política femenina coordinada desde dentro del mismo PRI.<sup>310</sup>

Rumbo a la elección presidencial de 1952 diversos movimientos sociales aparecieron debido a que el alemanismo excluyó a sectores sociales que habían sido beneficiados durante el cardenismo, lo que dio como resultado una coyuntura electoral orientada también hacia el apoyo a candidatos opositores, creándose, en este contexto, la Unión de Federaciones Campesinas de México (UFCM) para intentar debilitar al monopolio que ejercía el brazo agrarista del PRI: la Confederación Nacional Campesina (CNC).<sup>311</sup>

La fundación de la UFCM se dio con el apoyo agrarista de la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPPM), la cual postuló la candidatura presidencial de la oposición de Miguel Henríquez Guzmán, lo que permitiría presionar por la reivindicación sobre los lineamientos de la

---

<sup>309</sup> Cfr. Tuñón Pablos, Enriqueta, “Tres momentos claves...”, *cit.*, pp. 92 y 93.

<sup>310</sup> *Ibidem*, pp. 94 y 95.

<sup>311</sup> Cfr. Servín, Elisa, “Los enemigos del progreso: crítica y resistencia al desarrollismo del medio siglo”, en Servín, Elisa (coord.), *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940–1994*, México, D.F., CIDE, Fondo de Cultura Económica, Conaculta, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, pp. 92 y 93.

reforma agraria llevada a cabo por el cardenismo, por tanto, dicha campaña electoral formuló el tema agrario como uno de sus puntos principales.<sup>312</sup>

Por otro lado, la izquierda opositora contó con la candidatura presidencial de Vicente Lombardo Toledano, apoyada por el sector obrero, manifestando que uno de los puntos torales de su agenda era la reforma agraria y criticó el apoyo a la iniciativa privada, la corrupción y la aproximación tan cercana a los capitales del extranjero.<sup>313</sup>

El contexto político era, en los años cincuenta, sumamente delicado, al haber sido un ambiente semejante al de las elecciones de 1940 con la candidatura del General Andreu Almazán, en virtud de que en 1951 ocurrió la escisión, al interior del PRI, del General Henríquez Guzmán.

Además, se trataba de un periodo de gran movilización social debatiendo entre las ofertas de modernización y la injusta distribución de sus resultados, como fueron los casos de la Caravana de los mineros de Nueva Rosita en 1951, la oposición a las elecciones de 1952, las movilizaciones de los maestros, telegrafistas, ferrocarrileros, campesinos y estudiantes.<sup>314</sup>

En este sentido, la sucesión presidencial del PRI no estaba garantizada con el debate del tema agrario, pero, ante los ataques opositores, la CNC jugó un rol decisivo en la campaña electoral de Ruiz Cortines minando a la oposición en diversas entidades federativas, además de que la maquinaria priista electoral revocó cualquier posibilidad real para alguna apertura democrática.<sup>315</sup>

En medio de toda esta agitación política y social se encontraba el compromiso realizado por Ruiz Cortines con el sector femenino, prometiendo aquel que la reforma constitucional ocurriría una vez que llegare a la presidencia de la república siendo un tema que no se encontraba en las agendas del resto de candidatos opositores, lo cual se trataba de un asunto pendiente desde 1937 y anticipando las ventajas que, en los años cincuenta, le podría generar al PRI.

Este pacto hecho entre Ruiz Cortines y las líderes del movimiento feminista significó, desde luego, el acceso de las mujeres a la vida pública, pero también representó una triunfante garantía electoral que aseguraría el PRI debido a que las políticas femeninas serían diseñadas y trabajadas al interior del mismo partido político.

Esta situación era similar a la que había propuesto el presidente Cárdenas con el PRM, pero en contextos opuestos, debido a que en los años cincuenta nos encontramos en la época del

---

<sup>312</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>313</sup> *Ibidem*, p. 94.

<sup>314</sup> *Ibidem*, pp. 81 y 82.

<sup>315</sup> *Ibidem*, pp. 94 y 95.

comienzo de la consolidación del partido, a diferencia del periodo cardenista cuando existía una mayor incertidumbre de lo que realmente sucedería con el partido político en las elecciones presidenciales de 1940.

El rechazo a la reforma cardenista se dio por los riesgos que implicaba incorporar a un sector femenino dividido al partido ante el temor de perder la continuidad del régimen, mientras que el éxito de la reforma de los años cincuenta se produjo a raíz de haber asegurado que las mujeres, como grupo político afiliado al PRI, se sumarían al electorado y, en consecuencia, a la permanencia del partido predominante.

Básicamente, el éxito de la reforma de Ruiz Cortines se debió a que aumentarían los votos para el PRI, pero sucedería algo más importante, el hecho de garantizar la victoria del próximo presidente – Adolfo López Mateos – con todas las mujeres que se unirían a las votaciones y también a las campañas que crearon un frente femenino fortalecido.

Una vez que Ruiz Cortines ganó la elección presidencial, solo transcurrieron algunos días para que, el 9 de diciembre de 1952, el presidente enviase la iniciativa correspondiente a la Cámara de Diputados para reformar los artículos 34 y 115 constitucionales,<sup>316</sup> con el objetivo de armonizar el texto constitucional modificando el contenido de la fracción I del artículo 115, en función de que en el artículo 34 se incluiría, finalmente, a las mujeres en el concepto de ciudadanía plena.

Durante el mes de diciembre de ese mismo año, la iniciativa fue discutida<sup>317</sup> en ambas Cámaras del Congreso de la Unión y no fue hasta el 6 de octubre de 1953 cuando fue emitida la declaratoria aprobatoria correspondiente para que el proyecto de reforma fuese turnado al

---

<sup>316</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año I, periodo ordinario de la XLII Legislatura, t. I, núm. 38, sesión efectuada el día 9 de diciembre de 1952, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/42/1er/Ord/19521209.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>317</sup> En estos debates apareció la presión política de las mujeres, cuando el 16 de diciembre de 1952 se turnaron un par de escritos, en la Cámara de Diputados, a las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Gobernación: uno del Comité Coordinador Femenino para la Defensa de la Patria y el otro del Comité Femenil Directivo de la F.C.O. de la Legión de Patriotas de Colonias del Distrito Federal y Coordinadora del Sector Femenil, en torno a insistirles a los legisladores que era apremiante aprobar la reforma a los artículos 34 y 115 constitucionales. Ver: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año I, periodo ordinario de la XLII Legislatura, t. I, núm. 40, sesión efectuada el día 16 de diciembre de 1952, disponible en: <https://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/42/1er/Ord/19521216.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

Ejecutivo Federal.<sup>318</sup> Finalmente, el 17 de octubre de 1953 fue publicada la reforma constitucional de los artículos 34 y 115 en el DOF.<sup>319</sup>

Al haberse incorporado definitivamente a las mujeres en la vida política, México fue uno de los últimos seis países de Latinoamérica en haberles reconocido la ciudadanía, lo cual tuvo, en opinión de Patricia Galeana, un efecto tardío y negativo para el desarrollo democrático nacional.<sup>320</sup>

Con esta reforma constitucional, el efecto electoral fue positivo para el PRI aumentando el porcentaje de sus afiliados. En 1954, el PRI contaba con 3.5 millones de militantes, cuyo 35% eran mujeres priistas, por lo que durante los periodos de elecciones entre 1929 y 1952 los votos masculinos fueron de 75.36%, y en las elecciones de 1952 el candidato presidencial oficial obtuvo un 74.32% de los votos, mientras que López Mateos, en 1958, ganó con el 90.56% de la votación, en donde el mismo partido salió fortalecido por haber concedido el voto a las mujeres.<sup>321</sup>

La finalidad de esta reforma no fue democrática, sino sirvió como un rol instrumental para afianzar al partido hegemónico tanto en la presidencia como en el Legislativo.

Delia Selene de Dios Vallejo menciona que el objetivo de las reformas para beneficio de las mujeres consiste en proveer un ambiente liberador de la opresión, de la discriminación y del poder patriarcal mediante una participación igualitaria en cualquier esfera social.<sup>322</sup> Sin embargo, el contexto de la década de los cincuenta no puede traducirse en un ámbito democrático, en función de que el voto femenino le brindó al PRI una importante herramienta para permanecer en el poder.

Consecuentemente, la conquista del sufragio femenino tuvo efectos importantes: i) para el PRI significó la obtención de nuevos votos en los comicios y que lo beneficiaron para prolongarse en el poder, y ii) en el contexto del régimen autoritario se dio un paso histórico importante, porque finalmente la mujer era incluida en las decisiones públicas más trascendentales para el país. Ambos

---

<sup>318</sup> Para revisar ordenada y detalladamente los debates del mes de diciembre de 1952 en el Congreso de la Unión y la declaratoria aprobatoria de 1953, esto es posible verse en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Sistema de consulta de Ordenamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqric1OIkIMcOhwklIII2ahEo> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>319</sup> Decreto que reforma los artículos 34 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, sábado 17 de octubre de 1953, pp. 1 y 2, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=199329&pagina=1&seccion=0](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=199329&pagina=1&seccion=0) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>320</sup> Cfr. Galeana, Patricia, “Un recorrido histórico...”, *cit.*, pp. 25 a 28.

<sup>321</sup> Cfr. Tuñón Pablos, Enriqueta, “Tres momentos claves...”, *cit.*, pp. 96 y 97.

<sup>322</sup> Cfr. Dios Vallejo, Delia Selene de, “La participación de las mujeres en la democracia”, en Galeana, Patricia (comp.), *La Revolución de las mujeres en México*, México, D.F., INEHRM, 2014, p. 120.

efectos fortalecieron la posición electoral del PRI, pero también detonaron el reconocimiento de la ciudadanía de la mujer.

En toda esta lucha histórica, la Constitución jugó un papel determinante en torno a una serie de episodios, actores y circunstancias políticas que, en cierto momento, impidieron la publicación de la reforma de Cárdenas en los años treinta, mientras que, en una época distinta de los años cincuenta, los intereses políticos del partido favorecieron la aprobación definitiva de la reforma.

La Constitución fue relevante al haber sido utilizada en un rol instrumental limitando al presidente Cárdenas en lo que, políticamente, la iniciativa era un riesgo para la estabilidad y el equilibrio de los intereses endógenos del partido hegemónico – posible derrota electoral – y, jurídicamente, ejerciendo una fuerza normativa independiente al no haber agotado el procedimiento de reforma constitucional.

Por otro lado, la misma norma constitucional tuvo nuevamente un rol instrumental con el presidente Ruiz Cortines teniendo un efecto a la inversa, debido a que un nuevo proyecto de reforma surgió como exitoso al haber garantizado el punto focal de la Constitución, como lo fue la victoria electoral del PRI.

Una instancia de constitucionalismo autoritario puede mostrarse en el proyecto fallido del presidente Cárdenas, cuyo fracaso derivó de un momento y circunstancias históricas específicas, usándose a la norma constitucional como herramienta vinculante para constreñir al Ejecutivo Federal en su afán de publicar la multicitada iniciativa de reforma del artículo 34 constitucional.

### **3.2.2. Prolongación del sexenio presidencial en 1951**

El segundo caso fallido de esta temática electoral se refiere a una iniciativa de reforma constitucional proveniente de un grupo de la sociedad civil – Reporteros Asociados – del 22 de agosto de 1951, cuyo envío fue realizado a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para modificar el artículo 83 constitucional.<sup>323</sup>

---

<sup>323</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año II, periodo ordinario de la XLI Legislatura, t. I, núm. 57, sesión efectuada el día 29 de agosto de 1951, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/41/2do/CPerma/19510829.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

Este proyecto manifestaba cierta inquietud sobre el futuro de México, cuya voluntad popular deseaba que Miguel Alemán continuase como presidente para cumplir su agenda política prometida en campaña, por lo que Reporteros Asociados planteó la ampliación del periodo presidencial o cualquier otra fórmula que estimase el poder reformador, además de resaltar que solamente el Congreso de la Unión o las Legislaturas Estatales podían iniciar el procedimiento de reforma constitucional, ya que el presidente estaba imposibilitado por la investidura de su cargo.<sup>324</sup>

La intención de aquel proyecto de reforma era prorrogar o ampliar el mandato presidencial de Miguel Alemán, cuya propuesta disponía expresamente lo siguiente:

México, D.F., a 22 de agosto de 1951. - El Presidente, Raúl Bethoven Lomelí.

El Pueblo, el Congreso y la Constitución.

CC. Secretarios de la H. Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

CC. Secretarios de las H. H. Legislaturas de los Estados.

Reporteros Asociados es una agrupación integrada por profesionales del periodismo y que prestan sus servicios en los acreditados diarios "Excélsior", "El Universal", "Cadena García Valseca", "Ovaciones" y "El Nacional" de esta Capital, quienes por su constante contacto con los diferentes sectores del pueblo mexicano conocen sus inquietudes y sus anhelos.

Reporteros Asociados ha podido comprobar que actualmente existe una gran inquietud sobre el futuro de México, por lo que hace a la sucesión presidencial. La voluntad general del pueblo mexicano desea que el Presidente Alemán continúe en el Poder para que tenga oportunidad de llevar a su término el programa elaborado como consecuencia de las mesas redondas celebradas durante su campaña como candidato a la Presidencia de la República. Ese programa que tiende a proporcionar bienestar a la inmensa mayoría del pueblo mexicano y por el cual la ciudadanía votó en las elecciones de 1946, no ha sido concluido a pesar de los enormes esfuerzos hechos por el Presidente Alemán.

Hay algunos elementos que, sin dejar de desear que el licenciado Alemán siga como jefe del Ejecutivo, no saben si constitucionalmente es eso posible.

Reporteros Asociados considera que una de las misiones más nobles del periodismo es ayudar a orientar a la opinión pública y para el fin nos estamos permitiendo dirigirnos a sus soberanías para plantear con toda corrección el problema: los que integramos este grupo de periodistas hemos solicitado de abogados, maestros en Derecho

---

<sup>324</sup> *Idem.*

Constitucional, un estudio sobre este palpitante problema que hoy ponemos a la consideración de ustedes, con el ruego atento de que el problema planteado lo resuelvan para tranquilidad del país y bien del pueblo mexicano.

Estos son nuestros puntos de vista, de acuerdo con la Constitución:

1o. La fuente originaria de la soberanía nacional reside en el pueblo, quien tiene, en todo momento, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno. (Artículo 39)

2o. La soberanía nacional, en su función legislativa, está depositada en el Congreso de la Unión. (Artículos 49 y 50)

3o. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede ser adicionada o reformada por el Congreso de la Unión con la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados. (Artículo 135)

4o. La función ejecutiva de la soberanía está depositada en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien durará en su cargo seis años y en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto. (Artículos 80 y 83)

5o. El artículo 83 puede ser modificado, porque el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. (Artículos 39 y 135)

6o. En el caso de que se aprobara la modificación o reforma del artículo 83, el Presidente de la República sólo tendría la facultad de ejercer el derecho de veto, si tuviere que hacer alguna observación al proyecto de ley; pero ejercido el derecho de veto, ello obligaría solamente a ser discutido de nuevo en la cámaras colegisladoras, y si fuere confirmado por las dos terceras partes del número total de votos en cada Cámara, el proyecto se convertiría en ley, y el Ejecutivo estaría obligado a promulgarla. (Incisos a), b) y c) del artículo 72)

7o. En el caso de que se estableciera la ampliación del período, o cualquier otra fórmula constitucional, el Presidente de la República quedaría obligado a obedecerla, porque es obligación del ciudadano de la República desempeñar los cargos de elección popular. (Fracción IV del artículo 36)

8o. La iniciativa de reforma podrán hacerla:

a) el Presidente de la República, b) los diputados y senadores al Congreso de la Unión y c) las Legislaturas de los Estados. (Artículo 71)

Reporteros Asociados, con fundamento en las anteriores premisas tomadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, llega a las siguientes conclusiones:

Primera. La voluntad soberana de la nación puede adicionar o modificar la Constitución. Por consiguiente, esa misma voluntad puede modificar o reformar el artículo 83.

Segunda. En caso de aprobación definitiva de la reforma, el Presidente de la República está obligado a obedecerla.

Tercera. La iniciativa de la reforma pueden presentarla los miembros del Congreso de la Unión y los de las Legislaturas de los Estados, pues el Presidente de la República de ninguna manera sería el indicado para hacerlo, por referirse precisamente al cargo que ocupa, y su voluntad, favorable o desfavorable, no es la que debe tomarse en consideración, sino única y exclusivamente la voluntad soberana de la nación, porque es el pueblo el que resentirá los perjuicios o el que recibirá los beneficios derivados del desacierto o del acierto que se tenga en la resolución de este problema.

Este problema que hoy plantea abiertamente Reporteros Asociados, reclama de los legisladores el más alto sentido de responsabilidad histórica y la más pulcra limpieza de propósitos, al resolverlo; igualmente estima que el pueblo está exigiendo que se resuelva, pues sería cerrar los ojos y los oídos a un clamor popular, a un problema que es el tema de las conversaciones en todos los sectores sociales.

Por tales razones Reporteros Asociados pide atentamente a ustedes se sirvan dar cuenta con este escrito, para que ese H. Poder Legislativo resuelva lo que sea pertinente en bien de la patria.

Respetuosamente.

México, D.F., a 22 de agosto de 1951. - La Comisión: Raúl Bethoven Lomelí. - David C. Alvarado. - Francisco P. Carriedo. - Carlos Garduño Limón. - Alfredo Viniegra. - Angel Viniegra. - Héctor Hernández Tirado. - Manuel Montero. - Ingeniero Guillermo V. Juárez. - Alejandro Monroy. - Juan de Dios Pérez Galas. - Santiago González. - Mario Fernández. (Rúbricas). - Resérvese para la Cámara de Diputados.<sup>325</sup>

Esta propuesta, presentada al Legislativo, buscaba la prolongación o ampliación de mandato del presidente Alemán, o cualquier otra fórmula constitucional que alargare el período de este último, tomando en cuenta que el Congreso Federal o las Legislaturas Locales podían haber iniciado el procedimiento de reforma constitucional, porque el mismo presidente no podía

---

<sup>325</sup> *Idem.*

comenzarlo por motivo de un asunto ético, en lo que se refería a que aquel saldría beneficiado directamente con dicha modificación del artículo 83.

Para mostrar este caso fallido en la posible ampliación del mandato presidencial es necesario contextualizarlo y revisarlo a través de distintos grupos políticos y circunstancias involucradas que terminaron por constreñir al Ejecutivo Federal.

Recordemos que, históricamente, la cláusula de la no reelección presidencial surgió como consecuencia de la Revolución mexicana y por la experiencia constitucional de la dictadura porfirista.

A pesar de que originalmente dicha prohibición se encontraba de manera expresa en el texto original de la Constitución de 1917, esto no fue suficiente y, durante el periodo presidencial de Plutarco Elías Calles, dicho precepto fue reformado en 2 ocasiones, en 1927<sup>326</sup> y en 1928,<sup>327</sup> con el objetivo de que Álvaro Obregón pudiera acceder nuevamente a la presidencia para el periodo de 1928 a 1934, porque este último ya había sido presidente entre 1920 y 1924.

Después del triunfo electoral de Obregón, este no pudo arribar nuevamente al cargo presidencial por motivo de su homicidio ocurrido el 17 de julio de 1928.

Entonces, ante la ausencia del presidente electo, el sexenio presidencial empezó con el interinato del presidente Emilio Portes Gil y fue en este periodo cuando se llevó a cabo la fundación del PNR en 1929.

Una vez que Pascual Ortiz Rubio ganó las elecciones, este asumió la presidencia constitucional en 1930 y renunció en 1932. Abelardo L. Rodríguez fue nombrado presidente sustituto con la finalidad de terminar el sexenio hasta el 30 de noviembre de 1934, aunque su

---

<sup>326</sup> Con esta reforma, publicada el 22 de enero de 1927, se modificó la prohibición de la reelección al señalar que el presidente constitucional no podía ser electo para el periodo inmediato, pero una vez que transcurriera este, podría ejercer el cargo de presidente solo por un periodo más. Terminando este segundo periodo, automáticamente, quedaría incapacitado para ser electo y desempeñar nuevamente el cargo de presidente. Ver: Decreto por el cual se reforman los artículos 82 y 83 de la Constitución Federal, *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, sábado 22 de enero de 1927, pp. 1 y 3, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4520409&fecha=22/01/1927&cod\\_diario=192605](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4520409&fecha=22/01/1927&cod_diario=192605) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>327</sup> La reforma publicada el 24 de enero de 1928 modificó el cuatrienio y estableció el periodo sexenal para el encargo de presidente. También se resaltó que el presidente constitucional nunca podría ser reelecto para el periodo inmediato, pero suprimió el párrafo en el que permitía su reelección solo por una ocasión, dejando la puerta abierta a que el presidente podría ser capaz de reelegirse en más ocasiones. Ver: Decreto por el cual se reforma el artículo 83 de la Constitución General, *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, martes 24 de enero de 1928, pp. 1 y 2, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4578870&fecha=24/01/1928&cod\\_diario=196216](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4578870&fecha=24/01/1928&cod_diario=196216) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

designación no tuvo fundamento expreso constitucional alguno, porque el procedimiento de la sustitución o de la ausencia presidencial, previsto en el artículo 84 constitucional, no fue reformado en 1928 cuando se extendió el periodo presidencial de cuatro a seis años.<sup>328</sup>

La reforma del artículo 83 constitucional, en abril de 1933, restableció de forma expresa la prohibición absoluta de la reelección,<sup>329</sup> la cual continúa vigente hasta la actualidad, esto derivado de la experiencia ocurrida con Obregón y, además, por el hecho de que Calles, como líder del PNR en aquel momento y considerado como el “Jefe Máximo”, posiblemente confió en que él mismo podía manipular al próximo sucesor de la presidencia durante el periodo de 1934 a 1940.

Además, el PNR era una parte determinante del sistema, porque el presidente estaría atado de manos para intentar reelegirse, tanto por el texto expreso de la propia Constitución como por las fuerzas políticas del partido remarcando las experiencias históricas de la Revolución y del homicidio de Obregón. No obstante, nada aseguraba que esta regla no pudiera ser modificada nuevamente en el devenir histórico constitucional.

Desde luego que, después de 1933, los próximos presidentes continuaron contando con una mayoría legislativa, tanto en el orden federal como en el local, pero no volvieron a reformar la cláusula de la no reelección como había sucedido en el cuatrienio de Calles. A partir de ese momento, como lo mencionó Jorge Carpizo, la no reelección presidencial ha sido “base y corazón

---

<sup>328</sup> En enero de 1928, al haberse reformado el artículo 83 para establecer definitivamente el periodo sexenal del presidente, no se modificó el artículo 84 que continuó determinando que se nombraría un presidente interino si la ausencia sucedía dentro de los dos primeros años y un presidente sustituto si ocurría en los dos últimos años del periodo. Después de la renuncia del presidente Ortiz Rubio, el Congreso realizó una peculiar interpretación al texto constitucional bajo la cual designó a Abelardo L. Rodríguez como presidente sustituto para terminar el periodo y por el hecho de que la ausencia del presidente se había dado exactamente en los dos últimos años del mandato, algo que Jorge Carpizo mencionó que se trató de una violación clara, por parte del Congreso, a la letra de la Constitución, aunque se haya ceñido al sentido de la ampliación del periodo. Ver: *Cfr.* Carpizo, Jorge, *El presidencialismo... cit.*, pp. 67 y 68.

El artículo 84 se refería al periodo presidencial de cuatro años y no al sexenal, de tal forma que, en aquel momento de urgencia, el Congreso superó esa laguna por un entendimiento tácito de la situación y de las circunstancias de la sustitución presidencial, sin necesidad de que existiera un precepto expreso que activase dicha designación. El procedimiento de suplencia presidencial del artículo 84 fue reformado, en abril de 1933, para armonizarlo finalmente con el artículo 83 en lo que se refería concretamente a la duración del periodo sexenal.

<sup>329</sup> La reforma del artículo 83 constitucional, publicada el 29 de abril de 1933, prohibió totalmente al ciudadano que hubiese ejercido el cargo de presidente – de forma electoral, como interino, provisional o sustituto – volver a desempeñarlo. Ver: Decreto que reforma varios artículos de la Constitución General de la República. (Elección de Poderes Federales), *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, sábado 29 de abril de 1933, pp. 693 y 694, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=188445&pagina=1&seccion=0](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=188445&pagina=1&seccion=0) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

de nuestro orden constitucional”<sup>330</sup> y forma parte de nuestra experiencia política al ser un aspecto toral que debe permanecer como límite histórico también.

La cláusula de la no reelección adoptaría una especie de inmutabilidad para las próximas décadas como peso normativo y cobró una relevancia mayúscula por el entorno político del autoritarismo.

En este contexto, la regla de la no reelección se volvió fundamental en el constitucionalismo mexicano, la cual fue modificada y restablecida conforme a las circunstancias, a los actores y a lo que se encontraba políticamente en juego.

Esto muestra que la Constitución fue adoptando un rol importante, tanto de diseño como de ejecución, en función de que la norma promulgada en 1917 enfatizó el aspecto de la no reelección como consecuencia del movimiento revolucionario y también la manera en cómo su mutabilidad, derivada de los diversos ambientes políticos, fue variando hasta que, en 1933, se restableció definitivamente como si se tratara de una cláusula pétrea.

La no reelección beneficiaría al PRI como elemento constitucional clave de la permanencia de la misma familia revolucionaria en el poder, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo.

A finales de los años cuarenta, la popularidad del presidente Miguel Alemán era incierta en el ánimo de la opinión pública; un día podía ser aplaudido y desacreditado al siguiente, como sucedió cuando maltrató a la disidencia sindical, lo que implicó una serie de altibajos partiendo de los halagos recibidos tras la exitosa visita del presidente Truman, transitando hacia el desprestigio por la devaluación de 1948, y recuperando su fama pública, en 1950, siendo un momento clave para la consolidación de la figura presidencial y fue cuando soñó con la reelección.<sup>331</sup>

Entre finales de 1949 y principios de 1950, la prensa que desempeñaba un papel importante, durante la época hegemónica priista, había desplegado varios mensajes políticos que contenían una campaña para reformar el artículo 83 constitucional, una publicidad que era conocida en el contexto y que generó una tensión entre el grupo priista de izquierda, encabezado por el General Lázaro Cárdenas – el cardenismo –, y el de la derecha, liderado por el presidente Alemán – el alemanismo –.<sup>332</sup>

---

<sup>330</sup> Carpizo, Jorge, *Temas Constitucionales*, 2ª ed., México, D.F., Porrúa, 2003, p. 287.

<sup>331</sup> Cfr. Loaeza, Soledad, *A la sombra de la superpotencia...*, cit., p. 327.

<sup>332</sup> Cfr. Pozas-Loyo, Andrea, “Assessing Constitutional Efficacy: Lessons from Mexico’s Hegemonic Party Era”, en Christiano, Thomas *et al.* (eds.), *Morality, Governance, and Social Institutions: Reflections on Russell Hardin*, Cham, Palgrave Macmillan, 2018, p. 238.

La intriga de la reelección se atribuyó, en el foro del periodismo, al secretario del presidente, Rogelio de la Selva, quien tenía la relación directa con la prensa y trabajaba, junto con los periodistas, en diseñar las noticias, así como también en dar a conocer las oposiciones y el apoyo al gobierno, además de que era él mismo quien dispensaba favores personales del presidente ejecutando pagos y compromisos hacia el sector periodístico.<sup>333</sup> Tomando en cuenta este vínculo con la prensa, la iniciativa de reforma pudo haberse formulado desde la oficina presidencial.

De hecho, el 1º de septiembre de 1950, Alemán intentó, en su informe anual, terminar con los rumores acerca de su reelección:

...Estamos casi a dos años de la fecha en que tendrán que verificarse las elecciones constitucionales para la designación de un nuevo mandatario que rija los destinos de la nación; por lo que – sin que nuestra opinión signifique reproche alguno a personas o grupos políticos, ni menos impedimento para el ejercicio de sus derechos – consideramos innecesario principiar actividades electorales, que juiciosamente deberán considerarse a su debido tiempo.

Corresponderá a la ciudadanía en uso de su libertad y en ejercicio de sus derechos políticos escoger los programas y designar en los próximos comicios al nuevo Presidente de la República.

Estamos seguros de que la conciencia nacional reiterará su posición revolucionaria, consagrada en los preceptos de nuestra Constitución Política.

Como, por otra parte, se ha comenzado a hablar – contra mis deseos expresos – de mi reelección como Presidente de la República, quiero afirmar, una vez más, mi decisión inquebrantable tomada por propia voluntad, de no aceptar dicho intento y mi súplica a las personas que realizan algunos trabajos en este sentido – que por ningún motivo considero convenientes – de que desistan de seguir llevándolos adelante.

Mi reconocimiento no tiene límites para el pueblo de mi patria por el apoyo que constantemente ha prestado al Gobierno, así como por las demostraciones que hemos recibido durante nuestras giras de trabajo por diferentes regiones de la República.

La marcha de México es definitiva. El futuro de nuestro país está en el corazón de todos sus hijos; por ello tenemos confianza en que la unidad nacional será inmovible frente a cualquier problema que se nos presente y que sabremos con todo patriotismo buscar

---

<sup>333</sup> Cfr. Loeza, Soledad, *A la sombra de la superpotencia...*, cit., pp. 329 y 330.

soluciones que satisfagan los intereses colectivos, que garanticen los principios de la Revolución, nuestras libertades y el progreso del país.<sup>334</sup>

No obstante, al interior del alemanismo, la idea de la reelección no se detuvo. En enero de 1951, el presidente requirió de las opiniones de Francisco Martínez de la Vega, consejero jurídico de la presidencia, y de Ramón Beteta, secretario de Hacienda, respecto de la posibilidad de reelegirse.<sup>335</sup>

Las respuestas de ambos fueron poco optimistas, en torno a que aquello suponía un riesgo, porque los legisladores también buscarían dicha extensión, además de provocar una mala impresión por la carga histórica de la cláusula de no reelección, por lo que era mejor buscar un tipo de prórroga, cuyo antecedente se encontraba en el caso de Benito Juárez cuando detentó facultades omnímodas en las condiciones de guerra durante la segunda mitad del siglo XIX.<sup>336</sup>

La idea de la prórroga se propagó a otros escenarios como en el Congreso que se conformó un Bloque Reeleccionista, mientras que en los Estados aparecieron organizaciones que apoyaban al alemanismo como el Comité de Orientación Alemanista o la Unión Revolucionaria Yucateca, las cuales publicaron folletos como el Boletín de Ortodoxia Alemanista, cuyo contenido se refería a la prórroga del mandato presidencial, en virtud de que el país ameritaba continuar su obra evolutiva de la mano del presidente Alemán.<sup>337</sup>

También se encontraba aquel Manifiesto a la Nación en el que se argumentaba que, ante el peligro de una tercera guerra mundial, no era el momento idóneo para entregar el poder a algún otro presidente, por lo que se pedía fervorosamente la prórroga del mandato presidencial.<sup>338</sup>

Entonces, durante el proceso sucesorio de 1951 – 1952, surgió la prórroga como alternativa abriéndose paso entre la élite, a pesar de que, simultáneamente, Fernando Casas Alemán y Adolfo Ruiz Cortines comenzaron sus campañas políticas para postularse como candidatos a la presidencia por el PRI, dando un giro total cuando Miguel Henríquez Guzmán abandonó el partido

---

<sup>334</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año II, periodo ordinario de la XLI Legislatura, t. I, núm. 2, sesión efectuada el día 1º de septiembre de 1950, disponible en: <https://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/41/2do/Ord/19500901.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>335</sup> Esta información fue extraída por Soledad Loeza del Archivo Histórico de El Colegio de México, concretamente del Fondo Ramón Beteta. Ver: *Cfr.* Loeza, Soledad, *A la sombra de la superpotencia...*, cit., p. 330.

<sup>336</sup> Esta información también fue extraída del Fondo Ramón Beteta. Ver: *Idem.*

<sup>337</sup> Información investigada en el Fondo Ramón Beteta. Ver: *Ibidem*, p. 331.

<sup>338</sup> De igual forma, Soledad Loeza investigó esta información en el Fondo Ramón Beteta. Ver: *Idem.*

y este expresó que competiría por la presidencia con la FPPM, cuya candidatura implicó un desafío para los alemanistas y convirtiéndose en una opción factible para el México rural.<sup>339</sup>

Ante esta situación, el General Rodolfo Sánchez Taboada – presidente del PRI y miembro del grupo cardenista – afirmó que, ante la prensa, el presidente de la república mantendría su respeto al principio revolucionario de la no reelección exclamando que el mismo Alemán se oponía a reformar la Constitución para su propio beneficio.<sup>340</sup>

Durante el primer semestre de 1951, Cárdenas se reunió con Miguel Alemán, Ávila Camacho y Ortiz Rubio en diferentes momentos con cada uno de ellos de manera individual y, crucialmente, varias veces con Henríquez Guzmán y Vicente Lombardo Toledano.<sup>341</sup> Estas reuniones se dieron en medio de una agitación publicitaria para la reelección de Alemán, por lo que el grupo cardenista buscaba evitar la reforma constitucional.

Este posible atentado de la reelección o de la prórroga alemanista provocó una escisión al interior del partido activando las oposiciones de Cándido Aguilar que decidió lanzarse como candidato independiente para intentar ser presidente, junto con la ya previamente mencionada de Henríquez Guzmán.<sup>342</sup>

Ninguno de estos dos candidatos ganaría si trataban de competir electoralmente fuera del PRI, pero esta escisión era una respuesta al intento de reelección alemanista. Sin embargo, la resistencia a la reforma constitucional del artículo 83 consistió en que se insinuaba, en el medio, que Cárdenas o, al menos, los miembros de su grupo comenzaron a apoyar la candidatura del General Henríquez Guzmán,<sup>343</sup> lo cual era una prueba de fuego para el alemanismo, cuyo triunfo podía estar en peligro e implicaba un riesgo para la supervivencia del partido hegemónico.

A propósito de este pluralismo grupal al interior del PRI en esta situación crítica, Magaloni expresa que la vertiente heterogénea del partido se distinguió, generalmente, en 2 principales corrientes de pensamiento: el ala izquierda, la cual se dio durante el cardenismo (1934 – 1940) con la redistribución del ingreso, la reforma agraria y el compromiso del partido para obtener la justicia social; mientras que, por otro lado, se encontraba el ala derecha, en donde el alemanismo (1946 – 1952) acentuó el compromiso del gobierno hacia la industrialización y el desarrollo capitalista.<sup>344</sup>

---

<sup>339</sup> *Ibidem*, p. 329.

<sup>340</sup> *Cfr.* Pozas-Loyo, Andrea, “Assessing Constitutional Efficacy...”, *cit.*, p. 242.

<sup>341</sup> *Ibidem*, p. 243.

<sup>342</sup> *Ibidem*, p. 244.

<sup>343</sup> *Cfr.* Cosío Villegas, Daniel, *La sucesión...*, *cit.*, p. 120.

<sup>344</sup> *Cfr.* Magaloni, Beatriz, *Voting for autocracy...*, *cit.*, p. 50.

Esta pluralidad partidista provocó escisiones, como la de Andreu Almazán o la del propio Henríquez Guzmán, pero también fue un motivo de recompensa para ofrecer accesos a oficinas gubernamentales a toda la multiplicidad de políticos ambiciosos dentro del partido, por lo que dicha estrategia mantuvo la hegemonía del partido.<sup>345</sup>

Con este intento de reforma, el PRI corría el riesgo de padecer una ruptura que lo habría lastimado políticamente. Los cardenistas, al haber amagado en apoyar muy probablemente la candidatura opositora de Henríquez Guzmán, ejercieron una presión sobre sus propios afiliados, porque si Alemán hubiese conseguido lanzar su candidatura, la izquierda priista habría provocado un cisma para debilitar a los alemanistas, pero también a las filas del partido predominante dejándolo en una frágil situación dentro de la escena política.

Los intereses políticos en juego de los cardenistas podían verse afectados con este intento de prolongación o reelección del mandato presidencial, debido a que claramente se pudo observar que Taboada, Henríquez y Ávila Camacho conformaban el grupo que estaba en contra de la continuidad alemanista, por lo que a través de ciertas coyunturas políticas y de diversas pláticas, entre los mismos personajes, cualquier idea sobre alguna reelección o prórroga fue frenada.

Derivado de las investigaciones de Soledad Loaeza, la negativa de Cárdenas, ante estos intentos de Alemán por continuar en el poder, se debió a que habría implicado un verdadero asalto a la Constitución contradiciendo la historia revolucionaria en la que estaba fundada el partido.<sup>346</sup> De hecho, Lázaro Cárdenas tenía sus propias convicciones acerca de la no reelección, debido a que el ambiente político mexicano tenía que haber aprendido la lección cuando se trataba de violentar esta regla, tanto así que él mismo escribió, el 11 de noviembre de 1949, en sus Apuntes:

Con motivo de las publicaciones que varios diarios de esta capital han venido haciendo referentes a la reelección presidencial y en las que se me alude, en el sentido de que existen trabajos en mi favor, hoy envié a la prensa declaraciones:

...

Las enseñanzas de la historia nos obligan a mantener las tradiciones antirreeleccionistas, tanto más que la vitalidad de nuestro pueblo impone una renovación de sus hombres sobre cualquier caudillaje, tan perjudicial para la efectividad democrática

---

<sup>345</sup> *Ibidem*, pp. 51 y 52.

<sup>346</sup> *Cfr.* Loaeza, Soledad, *A la sombra de la superpotencia...*, *cit.*, p. 332.

y el progreso de la nación. Y es así que me considero respetuoso de estas tradiciones que alientan la vida ciudadana de nuestro propio pueblo.

Consideré oportuno hacer estas declaraciones para evitar especulaciones reeleccionistas que resulten inconvenientes por ahora para la vida democrática a que aspira la nación.<sup>347</sup>

Más allá de las insinuaciones consistentes en que Lázaro Cárdenas intentó apoyar a Henríquez Guzmán ante el atentado de Alemán en haber continuado en el poder, la realidad fue que, como lo explica Cuauhtémoc Cárdenas, el expresidente Cárdenas del Río se abstuvo de ello, en virtud de haber guardado neutralidad en todo ese proceso electoral, aún a pesar de haber sido amigo de Guzmán.<sup>348</sup>

Los miembros del grupo cardenista fueron los que realmente comenzaron a ver con buenos ojos la candidatura de Henríquez Guzmán, pero no directamente Lázaro Cárdenas, lo cual terminó como una presión para que Alemán se abstuviera de buscar su reelección o prolongación del mandato presidencial.

El 1º de septiembre de 1951, para acabar una vez más, definitivamente, con los rumores de reelección o de prolongación en el cargo, el presidente Alemán expresó, durante el pronunciamiento de su último informe presidencial, su determinación de alejarse y dejar el cargo del Ejecutivo de la Nación al finalizar el ejercicio constitucional para el cual había sido electo.<sup>349</sup> En aquel discurso, prácticamente casi al terminar, Alemán manifestó lo siguiente:

...Al acercarse el momento, cuando lógicamente deben iniciarse las actividades políticas para la renovación de los Poderes Ejecutivos y Legislativos de la Nación... estimo oportunas las siguientes consideraciones:

Corresponde a Vuestra Soberanía escuchar a los sectores autorizados para decidir con tino y responsabilidad las reformas que sean justas en la Ley Electoral, si ellas significan un adelanto democrático o entrañen una aspiración popular evidente.

---

<sup>347</sup> Cárdenas del Río, Lázaro, *Obras I, Apuntes: 1941 – 1956, t. II*, 2ª ed., México, D.F., Era, 1986, pp. 378 y 379.

<sup>348</sup> Cfr. Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc, *Cárdenas...*, cit., pp. 549 y 556.

<sup>349</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, periodo ordinario de la XLI Legislatura, t. I, núm. 2, sesión efectuada el día 1º de septiembre de 1951, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/41/3er/Ord/19510901.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

Por otra parte, las autoridades de los Estados, en cooperación con las autoridades federales, deberán velar porque todos los ciudadanos y los candidatos gocen de las garantías que las leyes otorgan para que el proceso electoral se realice con limpieza democrática.

Nuestro Régimen Constitucional consagra la libertad del sufragio en favor de todos y de cada uno de los ciudadanos de la República – estén o no agrupados en partidos políticos – La elección es directa; y la soberanía del pueblo se expresa por la mayoría de votos.

La democracia requiere, además de la libertad para votar, la comprensión exacta de parte de los votantes para inclinarse hacia los hombres que por sus virtudes ciudadanas, así como por su capacidad y los programas que sustenten, merezcan la voluntad popular.

...

Los partidos y los dirigentes políticos deben tener conciencia que por encima de sus particulares intereses está el más alto interés de la República.

Estamos seguros que la ciudadanía mexicana tomará en cuenta para esta suprema decisión cívica, tres circunstancias fundamentales: el desarrollo que ha alcanzado la vida nacional y la capacidad de los programas para fomentar ese desarrollo; la necesidad de que el adelanto y progreso de México no sea interrumpido y, finalmente, la certeza de que el nuevo Régimen se enfrentará a una situación mundial de la mayor gravedad compenetrando de los propósitos inmediatos y de los ideales históricos del pueblo mexicano, así como de que, la unidad Revolucionaria es la unidad de la nación misma.

...

Conciudadanos: Me será satisfactorio entregar el poder que recibí del pueblo, a quien libremente el pueblo haya elegido.

Con fe en nosotros mismos, con decisión perseverante de continuar nuestro progreso y con devoción por nuestras instituciones y libertades, debemos mantener siempre en alto la Democracia, la Revolución y la patria.<sup>350</sup>

En estas líneas, el presidente Alemán enfatizó la renovación del Ejecutivo Federal a través del procedimiento electoral correspondiente – resaltando el logro de la reforma político-electoral de 1946 – y la transmisión del Poder Ejecutivo a quien resultase electo, cuyo respeto a las decisiones de la ciudadanía, por medio del sufragio, resultaría determinante hacia el nuevo presidente que ejercería funciones para el sexenio 1952 – 1958.

---

<sup>350</sup> *Idem.*

No obstante, Alemán, detrás del escenario público, continuó con su plan para reelegirse o prorrogar su cargo, al menos fue lo que el ambiente político transmitía, tal como lo anotó Lázaro Cárdenas el 12 de septiembre de 1951:

Villa Obregón. Me visitaron hoy el general Adalberto Tejeda y el licenciado Gonzalo Vázquez Vela.

Después de platicar de diferentes asuntos y recordar con agrado a nuestro gran amigo Heriberto Jara, ya para despedirse me dijo el general Tejeda: “Dispénsenos que le hablemos del encargo que tenemos de un amigo. El licenciado Rogerio de la Selva, secretario particular del C. presidente Alemán, desea conocer cuál es su opinión de usted sobre la reelección del presidente de la República ¿tendría usted inconveniente decírnoslo si usted quiere para nosotros solos, o si nos autoriza a que lo sepa el licenciado de la Selva?”

No tengo reservas para ello, les manifesté y pueden hacerlo público.

Considero que sólo falsos amigos del C. presidente Alemán desean se reelija. Reconozco en él la suficiente inteligencia para no admitir su continuidad al frente del gobierno y que sabrá contribuir con su ejemplo a fortalecer los principios democráticos que empiezan a ejercerse en el país y no permitirá se aliente de nuevo la falsa teoría de los hombres indispensables en el poder. México cuenta con muchos valores humanos, que al tener ocasión de actuar políticamente demostrarán su capacidad y patriotismo.

La reelección, en el mejor de los casos, conduce a la dictadura, y la dictadura provoca la violencia. Los mexicanos estamos obligados, en esta y en varias generaciones más, a mantener el principio de la no reelección.<sup>351</sup>

Cárdenas expresamente señaló que, una vez más, no estaba de acuerdo con el intento de reelección de Alemán, considerando que la cláusula de la no reelección era indispensable en el sistema constitucional mexicano.

Esta presión fue crucial para que el presidente Alemán renunciare a su proyecto, derivada su resignación de la influencia que tenía Lázaro Cárdenas en el ejército y la potencial fuerza obrera y campesina detonada por Henríquez Guzmán, además de la ruptura política que podía ocurrir al

---

<sup>351</sup> Cárdenas del Río, Lázaro, *Obras I, Apuntes...*, cit., p. 421.

interior del partido.<sup>352</sup> Lo mejor fue optar por la continuidad institucional, lo que había sido el éxito de los gobiernos revolucionarios.<sup>353</sup>

Este atentado contra el artículo 83 constitucional, por parte de Alemán, tuvo como consecuencia el nulo involucramiento en la designación de Adolfo Ruiz Cortines, quien fue realmente elegido por parte de una conciliación, entre los grupos del PRI, para reconstruir las relaciones políticas que se habían mermado al interior partido.<sup>354</sup> De hecho, los cardenistas encontraron en Ruiz Cortines a un candidato “más dispuesto a la inclusión y la alianza con el cardenismo institucional que su antecesor Miguel Alemán.”<sup>355</sup>

Es decir, Alemán no detentó la facultad no escrita del dedazo, en donde el presidente saliente elegía al nuevo presidente que lo sucedería. Desde luego que se encontraban los aspectos políticos que impidieron su reelección o prolongación en el poder y a raíz de aquellos la Constitución adoptó, de acuerdo con todo este contexto histórico, un tipo de fuerza normativa para frenar al presidente, pero, simultáneamente, también para fortalecer al PRI comenzando su periodo de consolidación.

En este caso fallido, a pesar de que Miguel Alemán no intervino, formalmente, en haber presentado dicha iniciativa ante el Congreso, la evidencia histórica es suficiente y contundente para inferir que aquél se encontraba – junto con su equipo de colaboradores cercanos – operándola políticamente detrás del escenario público, por lo que otros grupos políticos lo limitaron en su afán de permanecer en el encargo presidencial.

Esto se muestra como un freno al poder reformista del presidente, en función de que no fue absolutamente libre para realizar este intento de modificar el texto constitucional, entendiendo que el rol de la Constitución consistió en que la cláusula de la no reelección se asentó como vinculante con el paso del tiempo y por los intereses de los grupos internos del PRI que compartían el poder.

El 11 de noviembre de 1958 fue discutido este proyecto de reforma, en la Cámara de Diputados, determinándose archivarlo al haberse considerado como extemporáneo.<sup>356</sup>

---

<sup>352</sup> Abelardo L. Rodríguez acusaba al Partido Popular de ser un partido comunista dirigido por extranjeros, Emilio Portes Gil respaldaba a los alemanistas y los cardenistas se reunían con miembros del Partido Comunista Cubano para organizar el Congreso de la Paz. Ver: *Cfr.* Loaeza, Soledad, *A la sombra de la superpotencia...*, *cit.*, p. 332.

<sup>353</sup> *Idem.*

<sup>354</sup> *Cfr.* Pozas-Loyo, Andrea, “Assessing Constitutional Efficacy...”, *cit.*, p. 246.

<sup>355</sup> Servín, Elisa, “Algunas ramas de un árbol frondoso: el cardenismo a mediados del siglo XX”, en *Lázaro Cárdenas: Modelo y Legado, t. III*, México, D.F., INEHRM, 2009, p. 607.

<sup>356</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año I, periodo ordinario de la XLIV Legislatura, t. I, núm. 32, sesión efectuada el día 11 de noviembre de 1958, disponible en:

El fracaso de este intento de reforma constitucional puede enseñarse como un rol que desempeñó la Constitución al haber sido un esfuerzo de cooperación, en la que, políticamente, los intereses de los grupos del PRI no estaban alineados ante las intenciones de Alemán, por lo que, jurídicamente, el constreñimiento hacia el Ejecutivo emerge del contexto histórico, de la situación política coyuntural y de la fuerza vinculante que adoptó la norma con los precedentes previamente expuestos de los años veinte y treinta.

La amenaza de haberse escindido el PRI pudo haber quebrantado el punto focal de la Constitución, considerándose importante la misma norma para activar dicha limitación como si realmente aquella tuviese un peso normativo propio, entendiendo que el uso del procedimiento de reforma se dio para evitar un beneficio personal de Alemán. El caso fallido de la no reelección puede mostrarse como una instancia de constitucionalismo autoritario en aquel momento particular.

Ante este contexto, Miguel Alemán fracasó en su propósito por reelegirse o prorrogar su encargo como presidente de la república. Aunado a las circunstancias políticas de aquellos inicios de los años cincuenta, el papel histórico de la Constitución fue crucial en su dimensión normativa y en sus efectos, generando aquella un freno esencial en el autoritarismo mexicano que permitió la permanencia del PRI en el poder.

Alemán terminó su presidencia de forma debilitada y desacreditada, pero, al mismo tiempo, la institución presidencial se fortaleció, al haber logrado el partido hegemónico mantenerse en el poder teniendo un contraste entre la autoridad del Poder Ejecutivo Federal, la figura personal presidencial y la importancia de los juegos políticos de las facciones del PRI.<sup>357</sup>

En ambos casos fallidos de esta temática de elecciones es posible mencionar ciertas reflexiones al respecto.

En primer lugar, no hubo libertad para estos dos presidentes – Cárdenas y Alemán – en cuanto a modificar la Constitución, en donde el Poder Ejecutivo Federal puso en riesgo el triunfo electoral del partido y abriendo alguna oportunidad de fragmentación o de escisión al interior del régimen, logrando otros grupos endógenos constreñir a los presidentes para evitar un desequilibrio.

---

<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/44/1er/Ord/19581111.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>357</sup> Cfr. Loaeza, Soledad, *A la sombra de la superpotencia...*, cit., pp. 335 y 337.

En segundo sitio, es posible observar a la norma constitucional como fuerza normativa independiente con sus efectos para contrarrestar aquellos esfuerzos dirigidos en menoscabar tanto la cláusula de la no reelección como la fuerza institucional del partido hegemónico, lo que garantizó la continuidad del régimen autoritario.

Estos casos nos llevan a comprobar 2 específicas instancias de constitucionalismo autoritario en México.

### **3.3. Procedimiento y control de la Judicatura**

En esta temática se han agrupado 2 casos fallidos, cuyos intentos de reforma pudieron haber activado una pugna directa entre los Poderes Ejecutivo y Judicial Federales. Los casos del recurso de súplica y de la reforma judicial de control mostraron limitaciones contra los presidentes mexicanos.

Estos conflictos se dieron, entre ambos poderes, a partir de amenazas por las que los presidentes intentaron aumentar sus prerrogativas constitucionales en procedimientos jurisdiccionales, cuando el Ejecutivo Federal fuera considerado como parte de un juicio y en lo que se refería a supervisar las funciones de los ministros y jueces federales, lo que conllevaba a una afectación de intereses del Poder Judicial Federal, mermando, de cierta manera, la independencia de este último.

Generalmente se ha pensado que el Poder Judicial ha tenido, en autoritarismos, una actitud subordinada ante el Ejecutivo, sin embargo, diversos estudiosos de este tema han comprobado situaciones en donde los órganos jurisdiccionales juegan un papel determinante.

Los ejemplos autoritarios de China y Singapur se muestran como aquellas vías por las que los tribunales actúan de acuerdo con la relevancia, el contenido y lo que específicamente puede dañar políticamente a sus gobiernos. Hay veces que el *rule of law* será respetado y las decisiones judiciales serán motivadas conforme a la Constitución, mientras que en otras ocasiones el *rule of law* es aplicado parcialmente.

Yuhua Wang menciona que, en China, el *rule of law* existe de forma parcial, en donde la justicia de las Cortes es respetada en el reino de lo comercial, pero no en el reinado político, porque

los autócratas no están interesados en establecer completamente el *rule of law* enfrentando un gran dilema.<sup>358</sup>

Por un lado, los dictadores respetan el marco legal para hacer creíbles sus compromisos con los inversionistas, pero, por otra parte, una Judicatura fuerte puede abrir nuevas avenidas para activistas políticos que desafíen al Estado, por lo que se puede construir un *rule of law* parcial, en donde los dictadores sean atados de manos en los casos comerciales, permitiéndoles a los jueces extender su poder discrecional en el reino político y disuadiendo a la ciudadanía de utilizar a la Judicatura como órgano para demandar al gobierno.<sup>359</sup>

En Singapur sucede algo similar al caso chino, porque de acuerdo con Kathryn Hendley existe un tipo de dualismo jurídico, en donde el régimen es propenso, a través de los tribunales, para proteger los derechos económicos y de propiedad de los inversionistas extranjeros adoptando jurisdicciones especiales, mientras que, por otro lado, los derechos civiles y políticos de sus propios ciudadanos son atropellados y violentados, frecuentemente, por las autoridades administrativas.<sup>360</sup>

Estas actitudes judiciales guardan cierta afinidad con el caso del autoritarismo mexicano, reflejándose en que los casos cotidianos de derecho civil, familiar o mercantil eran resueltos conforme al marco jurídico, mientras que aquellos casos que involucraban al Ejecutivo Federal, como los que se referían a amparos agrarios o laborales, el *rule of law* podía aplicarse parcialmente atendiendo a los intereses de los sindicatos y de los grandes empresarios.

De esta forma, la independencia judicial se volvía relevante para el gobierno mexicano autoritario al frenar, en ciertas ocasiones, los actos de los presidentes.

Por ejemplo, José Antonio Caballero Juárez afirma que el planteamiento jurisdiccional del Constituyente de 1917 consistió en que se había establecido en México un mecanismo institucional que permitió a la sociedad resolver pacíficamente sus asuntos, por lo que el sistema político mexicano dejaba en manos de la justicia aquellos temas correspondientes a la vida privada cotidiana, mientras que se reservaban los casos de la vida pública creando mecanismos no

---

<sup>358</sup> Cfr. Wang, Yuhua, *Tying the autocrat's hands: The rise of the Rule of Law in China*, Nueva York, Cambridge University Press, 2015, pp. 3 y 4.

<sup>359</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>360</sup> Cfr. Hendley, Kathryn, "Legal Dualism as a Framework for Analyzing the Role of Law under *Authoritarianism*", *Annual Review of Law and Social Science*, Estados Unidos de América, vol. 18, octubre de 2022, p. 216, disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-050420-104012> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

judiciales para resolver conflictos en materia laboral y mecanismos políticos para el reparto agrario.<sup>361</sup>

Caballero demuestra que el Poder Judicial Federal padeció de una actividad importante en haber conocido asuntos de interés para la clase política, en donde la SCJN fue relevante en 2 clases de juicios: los amparos laborales, los cuales abordaron discusiones sobre la inamovilidad de los ministros y los amparos agrarios, cuyo contenido se relacionaba con la protección de la pequeña propiedad, en donde la Corte, a partir de tecnicismos, comenzó a conceder amparos en contra de expropiaciones.<sup>362</sup>

La actividad judicial en los asuntos políticos muestra que, durante la época autoritaria, no fue totalmente pasiva, ni tampoco absolutamente servil a los deseos de los presidentes. El Poder Judicial Federal – a través de la SCJN – tuvo cierta actividad en casos específicos dependiendo de la integración de la Corte y del sexenio presidencial. Por tanto, en algunos casos la Corte era independiente para resolver, pero en otras situaciones que afectaban al Ejecutivo Federal era posible actuar discrecionalmente.

En esta misma argumentación, Pablo González Casanova analizó las ejecutorias de la SCJN en que los presidentes de la república aparecieron como autoridad responsable, entre 1917 y 1960, teniendo como objetivo observar cuántas demandas se habían formulado en contra de los presidentes, quién las había hecho, por qué concepto y qué había resuelto la Corte, dando como resultado la medición del poder de la Judicatura Federal, si es que verdaderamente esta existía en la realidad política mexicana.<sup>363</sup>

González Casanova manifestó que, en dicho lapso, existieron 3,700 ejecutorias, en las que se mencionaban expresamente a los presidentes de la república como autoridad responsable, en donde el 34% correspondía a amparos que la Corte concedió a los quejosos, es decir, el Alto Tribunal amparó, aproximadamente, a la tercera parte del total de quejosos.<sup>364</sup>

---

<sup>361</sup> Cfr. Caballero Juárez, José Antonio, “Amparo y *abogangsters*. La justicia en México entre 1940 y 1968”, en Servín, Elisa (coord.), *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940 – 1994*, México, D.F., CIDE, Fondo de Cultura Económica, Conaculta, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, pp. 128 y 129.

<sup>362</sup> *Ibidem*, pp. 129, 136 y 137.

<sup>363</sup> Cfr. González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, D.F., Era, 1965, p. 34.

<sup>364</sup> Casanova profundizó en las cifras y realizó distintos tipos de tabulaciones para saber quiénes eran los quejosos y cuáles eran los actos reclamados; en lo que respecta a estos últimos correspondían a un 44% las medidas del presidente que limitaban los derechos de los grandes propietarios: reparto de latifundios, declaraciones de aguas nacionales y expropiaciones. En lo que se refiere a la actitud de la Corte, puede señalarse que esta concedió un 26% de amparos y suspensiones, y negó un 46%, quedando sobreesidos el resto de los juicios. Ver: *Ibidem*, pp. 34 y 35.

En este punto se comprueba el activismo judicial de la Suprema Corte y se confirmó que el juicio de amparo era una instancia trascendental para la ciudadanía, siendo aquel una válvula de escape para limitar algunos actos del Ejecutivo.

Después de la sistematización de datos, Casanova concluye que la SCJN era parcialmente independiente de los presidentes de la república, al mencionar que: “la Suprema Corte de Justicia obra con cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo, y constituye, en ocasiones, un freno a los actos del presidente de la república o de sus colaboradores.”<sup>365</sup>

Para Casanova esto significó que ciertos actos y medidas de los presidentes de la república quedaban sujetos a juicio, en donde era posible que las personas podían salvar o reivindicar, en lo particular, sus propios derechos, cuya preponderancia de grandes compañías comerciales era evidente, mientras que la presencia jurídica de trabajadores y campesinos en la Corte era minoritaria en comparación con los grandes propietarios.<sup>366</sup>

En consecuencia, González Casanova apuntaba que: “la Suprema Corte de Justicia constituye un poder – con las características señaladas – parece no presentar lugar a dudas, lo cual no impide por supuesto que en las grandes líneas siga la política del Ejecutivo, y sirva de hecho para darle mayor estabilidad.”<sup>367</sup>

Se logró comprobar, en algunos supuestos, cierta independencia del Poder Judicial Federal, la función de la Corte como freno del Ejecutivo Federal y la existencia efectiva de aquella como poder público, sin dejar de reconocer que, en términos generales, la misma Judicatura siguió la línea que marcaban los presidentes. Esto permite reiterar la importancia de un órgano judicial en los autoritarismos al activar los posibles frenos contra los dictadores, reconociendo que algunas veces era factible limitar a estos últimos.

En esta misma perspectiva sobre el Poder Judicial mexicano también podemos encontrar otra tesis defensora sobre la identificación de ciertos grados de independencia y de actividad de los jueces, la cual pertenece a Carl Schwarz, cuyo análisis contiene resultados interesantes al haber estudiado la independencia de la Judicatura mexicana comparándola con la actuación del Poder

---

<sup>365</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>366</sup> *Idem*.

<sup>367</sup> *Ibidem*, pp. 36 y 37.

Judicial estadounidense, en donde aquel logró observar que la actitud judicial mexicana no era tan pasiva ante el Ejecutivo Federal como tradicionalmente se había sustentado.<sup>368</sup>

Schwarz señaló que los estudios angloamericanos consideraban que el predominio del caudillismo y del personalismo en el liderazgo latinoamericano habían sido conceptos incompatibles con la independencia de la Judicatura, pero dichas ideas generales se fundaban en una revisión inadecuada de los tribunales, en virtud de que se basaban en rumores y anécdotas, por lo que hacía falta estudiar un enfoque comparativo sobre los tribunales latinoamericanos como distribuidores de recursos y como partes dinámicas de los desarrollos políticos nacionales.<sup>369</sup>

La investigación de Schwarz demostró la existencia de una independencia ascendente de los tribunales mexicanos en ciertas áreas, lo cual implicó un activismo judicial, pero sin dejar de reconocer que, en otros casos, los jueces adoptaron una actitud cautelosa en la resolución de problemas políticos importantes en los que el gobierno había estado involucrado.<sup>370</sup>

Schwarz analizó una serie de juicios de amparo, entre 1964 y 1968, en donde el 42% de los fallos de la SCJN fueron contrarios a la autoridad federal, estatal o local; de tal manera que dichos resultados los contrastó con los fallos de la Corte Suprema estadounidense, concluyendo que el activismo judicial de la Corte mexicana no era tan pasivo como generalmente se asumía, sino todo lo opuesto, debido a que la naturaleza del amparo tendía a dirigirse contra los actos del gobierno, especialmente contra la autoridad del Ejecutivo Federal.<sup>371</sup>

En este sentido, insisto destacar que en ciertos casos existió un activismo judicial ante los presidentes mexicanos, lo cual da lugar a estudiar las repercusiones que pudieron haber existido en el Poder Judicial Federal si los presidentes hubiesen intervenido, controlado y absorbido determinadas facultades que le correspondían a la SCJN.

Por tanto, en esta temática agrupé un par de casos fallidos de los presidentes de la república, en donde se afectaba directamente a la Judicatura Federal:

---

<sup>368</sup> *Cfr.* Schwarz, Carl, “Jueces en la penumbra: la independencia del Poder Judicial en los Estados Unidos y en México”, en *Anuario Jurídico 2 – 1975*, México, D.F., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, p. 197.

<sup>369</sup> *Ibidem*, pp. 143 y 144.

<sup>370</sup> *Ibidem*, pp. 149 y 150.

<sup>371</sup> *Ibidem*, pp. 197 y 207.

**Tabla 6. Desarrollo del procedimiento de reforma constitucional de casos fallidos en la temática de procedimiento y control de la Judicatura**

<i>Procedimiento de reforma constitucional</i>						
	Propuesta por los presidentes	Cámara de Origen	Cámara Revisora	Legislaturas Estatales	Declaratoria de aprobación	Promulgación y publicación
1. Recurso de súplica	Lázaro Cárdenas	Cambiada y ampliada por las Comisiones Legislativas. No pasó a ser discutida en el pleno. Quedó congelada.	_____	_____	_____	_____
2. Reforma judicial de control	Manuel Ávila Camacho	Aprobada	Aprobada	Sin rastros. Una parte fue archivada por extemporaneidad y otra parcialidad quedó congelada.	_____	_____

Fuente: Elaboración propia y casos investigados directamente en los Diarios de Debates de ambas Cámaras de Congreso de la Unión.

Por un lado, tenemos la iniciativa del recurso de súplica, la cual fue detenida en la Cámara de Diputados y, por otro sitio, encontramos el intento del Ejecutivo para controlar al Poder Judicial Federal, la cual fue parcialmente archivada y otra parte no agotó el procedimiento de reforma.

### **3.3.1. Recurso de súplica en 1937**

Cierto sector de la teoría ha señalado que a la Judicatura mexicana se le brindó un espacio constitucional limitado en los juicios de amparo con el afán de mantener débil, en cierto sentido,

a la SCJN.<sup>372</sup> No obstante, aquí se pierden de vista las investigaciones que previamente expuse, en las que se logra comprobar que el amparo sirvió como freno importante en algunos casos que no afectasen directamente al Ejecutivo Federal, en función de que se trató de una vía jurisdiccional que al mismo tiempo fortaleció al Poder Judicial Federal.

Además del juicio de amparo, en la Constitución de 1917 existió originalmente un mecanismo conocido como recurso de súplica que podía interponerse contra sentencias de segunda instancia en controversias del orden civil o criminal suscitadas sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, cuando afectaban intereses particulares, dando lugar a que dichas resoluciones podían suplicarse ante la SCJN.<sup>373</sup>

Este recurso fue abrogado por el presidente Abelardo L. Rodríguez<sup>374</sup> y durante el sexenio cardenista se intentó reincorporar en el texto constitucional debido a que la Federación consideraba que, en los conflictos contra los particulares, aquella quedaba desprotegida al no tener facultad alguna que le permitiere recurrir ante la SCJN cuando las resoluciones resultasen desfavorecedoras.

Sin la opción de este recurso, la Federación alegaba que los particulares ocupaban una posición con mayores ventajas accediendo al juicio de amparo, mientras que la autoridad no tenía posibilidad alguna de revertir la decisión del tribunal que pudiese perjudicarle.

Esta iniciativa de reforma, propuesta por el presidente Lázaro Cárdenas, fue enviada a la Cámara de Diputados – Legislatura XXXVII – el 15 de octubre de 1937, cuyo contenido – fracción I artículo 104 constitucional – trataba de restablecer una competencia especial para la SCJN como

---

<sup>372</sup> Magaloni, Beatriz, “Enforcing the Autocratic Political Order and the Role of Courts: The Case of Mexico”, en Ginsburg, Tom y Moustafa, Tamir (eds.), *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008, p. 181.

<sup>373</sup> El recurso de súplica estaba regulado en el artículo 104 fracción I del texto original de la Constitución de 1917, el cual disponía: “Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden Común de los Estados, Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de Primera Instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determinare la ley...”. Ver: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857..., *cit.*

<sup>374</sup> Decreto que reforma la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, jueves 18 de enero de 1934, p. 209, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=191181&pagina=5&seccion=0](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=191181&pagina=5&seccion=0) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

tribunal de última instancia en aquellos casos en que la Federación formase parte de un juicio, siendo el proyecto turnado a la Comisión de Puntos Constitucionales.<sup>375</sup>

Esta reforma del artículo 104 fracción I constitucional pretendía rehabilitar la jurisdicción de la SCJN, como tribunal de última instancia, en aquellos casos por los que la Federación estuviera interesada en activar la opción de que los poderes públicos pudieran recurrir ante dicho Alto Tribunal cuando las decisiones judiciales de los tribunales inferiores les hubiesen causado algún agravio.<sup>376</sup>

La reforma tenía como objetivo garantizar los intereses políticos federales. La SCJN pasaría a ser el tribunal idóneo de última instancia para conocer los asuntos en que la Federación estuviese interesada, otorgando la posibilidad de que los órganos públicos pudiesen recurrir, ante la autoridad judicial máxima, las decisiones de los tribunales inferiores que consideraren injustas.<sup>377</sup>

El presidente Cárdenas expresó que, en su exposición de motivos, los particulares disponían de la oportunidad de acudir ante el más Alto Tribunal de la república para obtener la modificación de las resoluciones judiciales que les perjudicasen – juicio de amparo –, mientras que la Federación debía soportar y resignarse en aceptar, como resoluciones definitivas, todas aquellas decisiones provenientes de los tribunales inferiores.<sup>378</sup>

Cárdenas continuó manifestando que los intereses de la ciudadanía ya estaban asegurados por la vía del amparo, pero la Federación se encontraba imposibilitada para promover el juicio de garantías y habiéndose declarado que no existía otra salida para la autoridad, conforme a la Constitución Federal, ningún camino podía adoptarse para abrir la jurisdicción de la SCJN en los litigios o asuntos que afectaban a la nación mexicana.<sup>379</sup>

El presidente Cárdenas también mencionó que esta imposibilidad lesionaba jurídica y políticamente al gobierno de forma directa, porque dejaba los asuntos de este en manos de magistrados inferiores que, frecuentemente, pronunciaban resoluciones contradictorias en casos semejantes, sin que hubiese existido medio legal alguno para conseguir la uniformidad de criterios,

---

<sup>375</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año I, periodo ordinario de la XXXVII Legislatura, t. I, núm. 18, sesión efectuada el día 15 de octubre de 1937, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/37/1er/Ord/19371015.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>376</sup> *Idem.*

<sup>377</sup> *Idem.*

<sup>378</sup> *Idem.*

<sup>379</sup> *Idem.*

ni tampoco para la fijación de un rumbo que la administración pública debía seguir, ya que en diversos casos resueltos contra la Federación, en tesis distintas, no era posible determinar cuál de las resoluciones habría de considerarse para la futura gestión estatal.<sup>380</sup>

De hecho, la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, presidida en aquel momento por Toribio Esquivel Obregón, presionó para evitar esta reforma constitucional al haber enviado misivas a todas las Legislaturas Locales para requerirles que no la terminasen aprobando.<sup>381</sup> Al contrario de esta postura, un editorial del periódico “La Prensa” expresó que el recurso de súplica era indispensable para ordenar la jurisprudencia, debido a que los tribunales de instancias inferiores dictaban sentencias contradictorias.<sup>382</sup>

La discusión fue llevada a cabo en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados y sus miembros expresaron que en la parte preceptiva del proyecto se marcaba la procedencia del recurso de súplica "contra las sentencias de segunda instancia o del Tribunal Fiscal de la Federación o contra los fallos definitivos de los tribunales administrativos autónomos, cuando así lo previniesen las leyes."<sup>383</sup>

Sobre este aspecto, dicha Comisión se consideraba obligada a resaltar que el fundamento de la reforma iniciada por el Ejecutivo Federal no era otro que el de la necesidad de habilitar al legislador secundario para que, en función del establecimiento de un régimen adecuado de recursos judiciales, pudiera el más Alto Tribunal conocer aquellos asuntos que interesaban a la Federación y en los que ésta última no tuviese la vía expedita del amparo.<sup>384</sup>

Entonces, los miembros de la Comisión señalaron que, en una controversia judicial, la Federación comparecía en su carácter de persona de derecho privado y podía acudir ante la Corte, sea en única instancia o bien promoviendo el juicio de amparo, por lo que no se justificaba la creación del recurso de súplica a menos de transformar a la SCJN en un simple tribunal de grado

---

<sup>380</sup> *Idem.*

<sup>381</sup> Información extraída del periódico “Excélsior” por Lucio Cabrera. Ver: *Cfr.* Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas (1935 – 1940)*, t. I, México, D.F., Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, p. 167.

<sup>382</sup> *Idem.*

<sup>383</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año I, periodo ordinario de la XXXVII Legislatura, t. I, núm. 30, sesión efectuada el día 30 de noviembre de 1937, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/37/1er/Ord/19371130.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>384</sup> *Idem.*

con funciones análogas – por lo que tocaba a la materia federal – a cualquiera de los 29 Tribunales Superiores de Justicia que funcionaban en los Estados, Distrito y Territorios Federales.<sup>385</sup>

Derivado del contenido de la iniciativa puede comprenderse que la reforma buscaba fortalecer al Ejecutivo Federal cuando tuviese alguna resolución en su contra, en las materias fiscal y administrativa, dictada en segunda instancia.

Desde luego que este recurso de súplica beneficiaría a la Federación. Los intereses que se encontraban en juego eran políticos, jurídicos y económicos en torno a la concentración del poder federal en temas fiscales, en virtud de que la iniciativa señalaba que la Federación habría podido recurrir resoluciones del entonces Tribunal Fiscal de la Federación que fuesen contrarias a los intereses federales.

La Comisión desechó el proyecto del Ejecutivo Federal, por lo que aquella propuso a la Cámara de Diputados otra reforma más amplia modificando los artículos 94, 97, 101, 104, 105 y 111 constitucionales, en donde el recurso de súplica podría ser utilizado por las autoridades federales en determinados casos y el Secretario de Hacienda podría ejercerlo con el fin de equilibrar el juicio de amparo en sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, pero este proyecto de la Comisión nunca fue discutido por el pleno quedando congelado en esta etapa.<sup>386</sup>

Es posible determinar que la Cámara de Diputados se convirtió en un actor principal que frenó la reforma del presidente, en virtud de que no terminó por discutirla en el pleno, ni mucho menos aprobarla. Desde la visión política, el actor claramente más vulnerable, en el supuesto de que la iniciativa hubiese sido aprobada, era la SCJN debido a que ante los casos que se le hubiesen presentado respecto del recurso de súplica podía haberse visto perjudicada en su grado de independencia, en función de favorecer al Ejecutivo Federal.

Además, existe otro punto importante que señalar: el aspecto técnico jurídico del proyecto de reforma, en donde la Comisión Legislativa no concibió este intento de modificación debido a que era necesario cambiar profundamente la competencia de la Corte, lo cual habría provocado o detonado conflictos jurisdiccionales con otros tribunales inferiores.

Por tanto, los diputados no discutieron la iniciativa original del presidente, ni tampoco el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales.<sup>387</sup>

---

<sup>385</sup> *Idem.*

<sup>386</sup> *Idem.*

<sup>387</sup> Es necesario mencionar que Lucio Cabrera explica que, con base en las notas de la prensa de “El Nacional”, los diputados estuvieron a favor de reformar la fracción I del artículo 104 constitucional, debido a que, sin este recurso y

Este rechazo de los legisladores podría entenderse porque el Ejecutivo Federal habría salido más fortalecido en el supuesto de que hubiese sido aprobada dicha iniciativa, ya que el margen de actuación de la SCJN sobre el Ejecutivo mismo hubiese disminuido, además de que la reforma habría provocado inestabilidad y un caos en el régimen de los contribuyentes, debido a que se habría afectado a las resoluciones que ejecutaban tasas de impuestos y, desde luego, habría contribuido a la absorción completa del entonces Tribunal Fiscal Federal.

El intento de la reforma del recurso de súplica marcaba un claro desequilibrio de los poderes públicos en la sede judicial. Este tipo de fortalecimiento habría empoderado, aún más, a los presidentes en el porvenir, por lo que los legisladores, ante esta situación de incertidumbre que habría provocado un desequilibrio institucional, detuvieron el proyecto.

Por ello, esta situación pudo haber provocado un daño económico a la ciudadanía interesada en entablar un juicio de estas características, debido a que el amparo pudo no haber resultado tan efectivo ante el poderío que habría representado el multicitado recurso.

A pesar de que, aparentemente en teoría, la SCJN pudo haber significado una Corte *ad hoc* para Cárdenas tras la reforma judicial de 1934, la iniciativa sobre el recurso de súplica muestra la valía y la importancia de la Constitución, en función de que el acceso a este tipo de recurso requería modificar los mecanismos jurídicos para que legitimaren y acrecentaren las prerrogativas del Ejecutivo Federal. Al no haberse agotado el procedimiento de reforma, se logra identificar un constreñimiento contra el presidente Cárdenas siendo una instancia de constitucionalismo autoritario.

---

la imposibilidad de la autoridad en acudir a otra instancia, esta situación lesionaba gravemente al gobierno dejando sus asuntos en la jurisdicción de los magistrados inferiores que pronunciaban fallos contradictorios en casos semejantes.

Además, sin recurso de súplica se violentaba el principio de igualdad de las partes en el proceso, puesto que la contraparte de la Federación contaba con el juicio de amparo, mientras que esta última se conformaba con la sentencia del tribunal inferior siendo un caso anómalo, en donde los intereses públicos carecían de protección, cuando a la SCJN, por su propia naturaleza, le correspondía intervenir en los problemas que atañían a los intereses nacionales.

Sin embargo, de acuerdo con el Diario de Debates, lo que ocurrió fue que la Comisión emitió un nuevo dictamen para ampliar y modificar la iniciativa original del presidente Cárdenas, el cual no fue discutido por el pleno de la Cámara.

Ver: Cfr. Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas (1935 – 1940)*, t. I, México, D.F., Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, p. 169 y *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año I, periodo ordinario de la XXXVII Legislatura, t. I, núm. 30, sesión efectuada el día 30 de noviembre de 1937, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/37/1er/Ord/19371130.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

No obstante, años más adelante, el presidente Ávila Camacho también buscó restablecer el recurso de súplica y propuso una nueva iniciativa de reforma – el 31 de octubre de 1945,<sup>388</sup> la cual terminó siendo aprobada y publicada hasta el 30 de diciembre de 1946,<sup>389</sup> siendo una reforma un poco diferente de aquella propuesta por Cárdenas, debido a que esta nueva adición a la fracción I del artículo 104 constitucional dispuso abiertamente que las leyes secundarias podrían regular recursos ante la SCJN en aquellos juicios en los que la Federación estuviese interesada.<sup>390</sup>

Esta aprobación se dio cuando la SCJN, en ciertos juicios de amparo, había resuelto la inexistencia del recurso de súplica en la Ley de la Tesorería de la Federación debido a que su supuesta regulación era inconstitucional.

Lucio Cabrera apunta que la Sala Administrativa de la SCJN resolvió, por conducto de su presidente el ministro Gabino Fraga, 7 asuntos en los que declaró como improcedente el recurso de súplica previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación al haber sido anticonstitucional,<sup>391</sup> por lo que se dictaba jurisprudencia para desaparecer definitivamente el recurso citado, a pesar de que la Secretaría de Hacienda defendía, por medio de la súplica, la reclamación de 17 millones de pesos.<sup>392</sup>

En este pronunciamiento, la Corte argumentó que la fracción I del artículo 104 constitucional no consagraba un principio genérico de competencia de los tribunales federales, pero aquel precepto determinaba las instancias que existían en los juicios correspondientes, junto con las autoridades que debían participar, y dejándole la función de regular dichas intervenciones a las leyes secundarias.<sup>393</sup>

---

<sup>388</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año III, periodo ordinario de la XXXIX Legislatura, t. I, núm. 11, sesión efectuada el día 31 de octubre de 1945, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/39/3er/Ord/19451031.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>389</sup> Decreto por el cual se reforma la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, lunes 30 de diciembre de 1946, pp. 1 y 2, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4620180&fecha=30/12/1946&cod\\_diario=198607](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4620180&fecha=30/12/1946&cod_diario=198607) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>390</sup> Se adicionó un último párrafo al mencionado precepto en los siguientes términos: “...En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.” Ver: *Idem*.

<sup>391</sup> Recordemos que la SCJN adoptó, durante cierto período del siglo XX, el término “anticonstitucional” en sus resoluciones, lo que el día de hoy conocemos como “inconstitucional.”

<sup>392</sup> Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del General Manuel Ávila Camacho...*, cit., p. 233.

<sup>393</sup> *Idem*.

Además, la SCJN mencionó que el recurso de súplica ya había sido establecido en la Constitución de 1857 y que la idea del Constituyente de 1917 consistió en crear el mismo recurso para evitar que su instauración o supresión quedase al arbitrio del legislador ordinario como ocurrió durante el siglo XIX.<sup>394</sup>

Al haber sido declarado el recurso de súplica como inconstitucional por la SCJN, este Alto Tribunal marcó cierta independencia y enfatizó la importancia del papel de la Constitución. El órgano reformador, una vez que aprobó la iniciativa de Ávila Camacho, revirtió el caso fallido de la anterior propuesta de Lázaro Cárdenas y los efectos de la jurisprudencia de la Corte, en donde el poder presidencial sería consolidado, desequilibrando jurídicamente la relación vertical con los ciudadanos y el vínculo horizontal con el Alto Tribunal.

El caso fallido de Cárdenas se observa como un rol que desempeñó la Constitución, en aquel momento, al haber evitado una redistribución de competencias, en donde la SCJN habría ejercido una función distinta de aquella que la norma constitucional le autorizaba, además de la posible afectación jurídica a los particulares, en función de que se habría violentado el principio de igualdad de las partes en un proceso.

Este freno ejercido contra el presidente Cárdenas representó una amenaza para el punto focal del instrumento constitucional, emergiendo este último como una fuerza normativa independiente. La eficacia de la limitación deriva del diseño y de sus efectos, en donde se compaginaron los esfuerzos de la norma y de los actores – Poderes Legislativo y Judicial Federales – para contrarrestar un beneficio que habría tenido el gobierno de Cárdenas, junto con un probable desequilibrio de intereses políticos de la élite.

### **3.3.2. Reforma judicial de control en 1944**

Este segundo caso fallido se refiere al intento de reformar operativamente a la SCJN y someterla a un control especial por parte del Poder Ejecutivo Federal.

La primera parte de este proyecto de reforma fue iniciado ante la Cámara de Senadores, el 22 de diciembre de 1944, por el presidente Manuel Ávila Camacho y por conducto del entonces Secretario de Gobernación Miguel Alemán, intentando modificar los artículos 73 fracción XXI, 107 y 133 constitucionales, en materia judicial, siendo turnado dicho proyecto a las Comisiones

---

<sup>394</sup> *Idem.*

Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Segunda de Justicia,<sup>395</sup> el cual fue discutido, aprobado y turnado, el 27 de diciembre de ese mismo año, a la Cámara de Diputados.<sup>396</sup>

Los diputados recibieron el proyecto<sup>397</sup> y fue discutido el 29 de diciembre del mismo año, el cual fue aprobado y turnado a las Legislaturas Locales.<sup>398</sup> Hasta este punto, al parecer, la reforma judicial que había propuesto el presidente no había tenido mayor inconveniente alguno.

Este proyecto consistía en que, principalmente, se trataba de dar una respuesta y una solución al grave problema de rezago de asuntos que tenía la Judicatura, por lo que esta modificación significaba un “notable progreso respecto del sistema en vigor que permitirá, a no dudar, que la justicia se imparta en México con la rectitud y rapidez que viene reclamando desde hace mucho tiempo la nación entera.”<sup>399</sup>

Por ejemplo, en el año de 1930 las cifras fueron alarmantes al haber aproximadamente 10 mil juicios de amparo sin resolver en la SCJN, y 20 años después el número rebasó los 30 mil asuntos, tanto que en 1949 de 2,694 asuntos que se encontraban en la Sala Civil solamente se resolvieron 994.<sup>400</sup> De este tamaño era la sobrecarga de trabajo en la Corte.

Al combatir el rezago judicial de la SCJN reduciendo el número de amparos en materia civil, que se habían acumulado por tantos años, se desahogaba a la misma Corte de una carga importante de labores. Para esto se le concedía al Congreso de la Unión de las facultades necesarias

---

<sup>395</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de la República del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates de 1875 – 1984*, año II, periodo ordinario de la XXXIX Legislatura, t. II, núm. 19, sesión efectuada el día 22 de diciembre de 1944, disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1944\\_08\\_22-1944\\_12\\_30/1944\\_12\\_22\\_O.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1944_08_22-1944_12_30/1944_12_22_O.pdf) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>396</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de la República del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates de 1875 – 1984*, año II, periodo ordinario de la XXXIX Legislatura, t. II, núm. 21, sesión efectuada el día 27 de diciembre de 1944, disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1944\\_08\\_22-1944\\_12\\_30/1944\\_12\\_27\\_O.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1944_08_22-1944_12_30/1944_12_27_O.pdf) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>397</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año II, periodo ordinario de la XXXIX Legislatura, t. I, núm. 23, sesión efectuada el día 27 de diciembre de 1944, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/39/2do/Ord/19441227.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>398</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año II, periodo ordinario de la XXXIX Legislatura, t. I, núm. 24, sesión efectuada el día 29 de diciembre de 1944, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/39/2do/Ord/19441229.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>399</sup> *Idem.*

<sup>400</sup> *Cfr. Mijangos y González, Pablo, Historia Mínima de la Suprema Corte de Justicia de México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2019, pp. 154 y 155.

para distribuir las atribuciones en amparo entre los tribunales federales e incluyendo también a la propia Corte.<sup>401</sup>

La iniciativa del presidente Ávila Camacho sostuvo que el problema relacionado con la administración de justicia, cuyo rezago aumentaba año con año, provocaba que los ministros no actuaban con la oportunidad deseable, porque en los informes anuales de la Presidencia de la SCJN era fácil percatarse de que los números o cifras de los negocios que estaban pendientes de resolución en el Alto Tribunal aumentaban considerablemente.<sup>402</sup>

Para aminorar esa carga de trabajo, a veces se utilizaban medidas extremas con el fin de aligerar a la Corte de asuntos, tales como exigir una promoción en cada asunto, sobreseyendo todos aquellos en los que se omitía; pero dicha medida no constituía una resolución radical, por lo que precisamente el presidente de la república proponía una respuesta que habilitase al Congreso de la Unión para activar una adecuada redistribución de competencias.<sup>403</sup>

Desde luego que, de acuerdo con el artículo 94 constitucional, el Poder Judicial Federal ha residido en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito y en Juzgados de Distrito. Los Tribunales de Circuito que, originariamente, lidiaron con asuntos en materia de amparo habían sido reducidos a salas de apelación en jurisdicción federal ordinaria, pero resultaba coherente que dentro de la redistribución de competencias y grados que se proponía se les facultase una vez más para ayudar a la SCJN en los juicios de amparo.<sup>404</sup>

Esta iniciativa que modificaba el artículo 107 constitucional no creaba un nuevo tipo de Tribunal de Circuito, sino otorgaba facultades a los Tribunales Unitarios de Circuito para conocer los amparos de menor importancia y de estricta legalidad, porque el objetivo era disminuir el rezago que tenía especialmente la Tercera Sala de la SCJN.<sup>405</sup>

---

<sup>401</sup> Cfr. Saavedra Herrera, Camilo Emiliano, *La Constitución de 1917 y la jurisprudencia de la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación*, Ciudad de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017, pp. 99.

<sup>402</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año II, periodo ordinario de la XXXIX Legislatura, t. I, núm. 24, sesión efectuada el día 29 de diciembre de 1944, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/39/2do/Ord/19441229.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>403</sup> *Idem.*

<sup>404</sup> *Idem.*

<sup>405</sup> Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del General Manuel Ávila Camacho...* *cit.*, p. 165.

En esta propuesta también se reformaba la fracción XXI del artículo 73 constitucional respecto de las facultades del Congreso, con el objetivo de que quedaren definidos claramente los delitos y las faltas contra la Federación.<sup>406</sup>

La Suprema Corte conocería de la constitucionalidad de las leyes federales o locales cuando fuese reclamada la violación directa de la Constitución y contra aquellos actos contrarios a la jurisprudencia o que afectaren el interés público.<sup>407</sup>

El texto del artículo 133 constitucional contenía, en su primera parte, la supremacía de la Constitución Federal y de las leyes expedidas conforme a ella, así como de los tratados internacionales, mientras que el segundo apartado ordenaba a los jueces de los Estados que se atuvieran a aquellas normas, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiesen haber existido en las Constituciones y en las leyes locales.<sup>408</sup>

Esta iniciativa del presidente Ávila Camacho fue aprobada, por ambas Cámaras, con el fin de continuar el procedimiento de reforma constitucional. La entrada en vigor de este proyecto de reformas estaba prevista para el 1º de enero de 1946. Sin embargo, hasta este punto quedó detenido este proyecto y varios años más tarde fue archivado por haberse considerado como extemporáneo.<sup>409</sup>

Este mismo caso se torna más interesante cuando, simultáneamente, el 22 diciembre de 1944, el presidente Ávila Camacho presentó otra propuesta de reforma ante el Senado, la cual implicaba una iniciativa de Ley Reglamentaria de la fracción XIX del artículo 89 y del último párrafo del artículo 111 constitucional, y que fue turnada a las Comisiones Unidas Segunda de Justicia y Segunda de Puntos Constitucionales,<sup>410</sup> con el fin de complementar la anterior reforma judicial citada en los párrafos previos.

---

<sup>406</sup> *Idem.*

<sup>407</sup> *Idem.*

<sup>408</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año II, periodo ordinario de la XXXIX Legislatura, t. I, núm. 24, sesión efectuada el día 29 de diciembre de 1944, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/39/2do/Ord/19441229.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>409</sup> Al no haberse agotado el procedimiento de reforma, no fue hasta el 13 de octubre de 1964 cuando hubo una discusión, en la Cámara de Diputados, en donde se refirió a este proyecto de reforma constitucional, ya que “por razones desconocidas, no fue tramitada ni aprobada por las Legislaturas de los Estados”, por lo que procedió a archivar el expediente de forma definitiva. Ver: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año I, periodo ordinario de la XLVI Legislatura, t. I, núm. 25, sesión efectuada el día 13 de octubre de 1964, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/46/1er/Ord/19641013.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>410</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de la República del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates de 1875 – 1984*, año II, periodo ordinario de la XXXIX Legislatura, t. II, núm. 19, sesión

Esta iniciativa de Ley Reglamentaria impulsó la creación de la Comisión de Responsabilidades y Mejoramiento de la Administración de Justicia que regularía la facultad del Ejecutivo Federal para promover la destitución de los integrantes del Poder Judicial Federal que no cumplieren con el marco normativo, por lo que el principio de inamovilidad judicial no era suficiente como garantía de tener a buenos jueces, debido a que era posible la mala *praxis* de los ministros, magistrados y jueces federales.<sup>411</sup>

Con esta última iniciativa, el Ejecutivo Federal buscaba vigilar y controlar la conducta y las funciones de los ministros de la SCJN y de los demás jueces federales.

Esta segunda iniciativa de Ley Reglamentaria motivó la abierta oposición de los ministros de la Corte llegando al extremo de amenazar con renunciar a su cargo.<sup>412</sup> De hecho, directamente en el Diario de Debates del Senado puede apreciarse que esta iniciativa solo fue presentada por el presidente Ávila Camacho y turnada a las correspondientes Comisiones del Senado, sin haber sido discutida posteriormente.<sup>413</sup>

En los últimos días de diciembre de 1944, la prensa nacional informó que algunos ministros de la Corte estaban en desacuerdo con esta última iniciativa del Ejecutivo por 2 razones principales: i) consideraron indebido que el juicio de amparo fuese relegado a una ley secundaria y ii) la creación de la Comisión de Responsabilidades y Mejoramiento de la Administración de Justicia implicaba una desconfianza de la probidad de los miembros de la Corte.<sup>414</sup>

Lucio Cabrera relata que más de diez ministros firmaron una carta dirigida al presidente de la república expresándole que renunciarían a sus cargos en el supuesto de que no fuesen consideradas sus opiniones respecto de las reformas que aquél había presentado ante el Senado.<sup>415</sup>

---

efectuada el día 22 de diciembre de 1944, disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1944\\_08\\_22-1944\\_12\\_30/1944\\_12\\_22\\_O.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1944_08_22-1944_12_30/1944_12_22_O.pdf) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>411</sup> Lucio Cabrera señala que, en primer lugar, la propuesta se trataba de una reforma constitucional y después se muestra como una iniciativa de una serie de preceptos que pueden considerarse como la Ley Reglamentaria que exponía el presidente de la república. Ver: Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del General Manuel Ávila Camacho... cit.*, p. 166.

<sup>412</sup> *Idem.*

<sup>413</sup> No hay mayores registros de alguna discusión posterior a la fecha del 22 de diciembre de 1944, siendo una iniciativa que solamente fue tramitada ante las Comisiones Legislativas del Senado, como puede revisarse en esta sesión: *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de la República del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates de 1875 – 1984*, año II, periodo ordinario de la XXXIX Legislatura, t. II, núm. 19, sesión efectuada el día 22 de diciembre de 1944, disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1944\\_08\\_22-1944\\_12\\_30/1944\\_12\\_22\\_O.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1944_08_22-1944_12_30/1944_12_22_O.pdf) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>414</sup> Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del General Manuel Ávila Camacho... cit.*, pp. 167 y 168.

<sup>415</sup> *Ibidem*, p. 168.

La primera iniciativa de reforma constitucional fue aprobada por ambas Cámaras, mientras que la segunda propuesta no volvió a ser discutida por el Senado, por lo que, como lo deduce Cabrera, lo más probable fue que la situación política debió decidirla el presidente Ávila Camacho.<sup>416</sup>

El entonces presidente de la SCJN, Salvador Urbina y Frías, desmintió que sus colegas se opusieran a las reformas y, de hecho, expresó que ningún ministro amenazaba con renunciar, por lo que Cabrera considera que Urbina mostró su talento político ante la prensa, debido a que las iniciativas al haberse encontrado en los periódicos, los ministros realmente debieron haberse mostrado contrarios a aquellas.<sup>417</sup>

El intento de supervisar a los ministros de la SCJN por una Comisión de Responsabilidades del Ejecutivo Federal era arriesgado en el contexto político, además de que dicho órgano de vigilancia estaría integrado por los procuradores generales de la república y del Distrito y Territorios Federales, más un abogado de las asociaciones de la abogacía nombrado por el presidente de la república y solamente habría dos representantes del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Superior del Distrito y Territorios Federales.<sup>418</sup>

Salvador Urbina y los demás ministros realizaron un estudio en el que expusieron los argumentos por los que no debían entrar en vigor dichas reformas judiciales señalando principalmente que se atentaba contra la independencia del Poder Judicial y los riesgos que implicaba una posible descentralización de los criterios jurisprudenciales, cuyo análisis fue enviado, el 11 de abril de 1945, al presidente Ávila Camacho.<sup>419</sup>

Posteriormente, los ministros se reunieron con el presidente de la república y a causa de ello se formó una Comisión que tendría como objetivo la elaboración de proposiciones para atender el problema del rezago judicial, concretamente en los amparos civiles, por lo que Urbina, en julio de 1945, le envió al Ejecutivo Federal los resultados: un anteproyecto de reformas a la Constitución, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal,<sup>420</sup> lo cual quedaría como asunto pendiente en la agenda política del próximo sexenio.

El argumento principal de la SCJN que desafiaba las iniciativas presidenciales consistió en resaltar la amenaza contra la independencia judicial. No obstante, la realidad era que dicho desafío

---

<sup>416</sup> *Idem.*

<sup>417</sup> *Idem.*

<sup>418</sup> *Idem.*

<sup>419</sup> *Cfr.* Saavedra Herrera, Camilo Emiliano, *La Constitución de 1917...*, *cit.*, pp. 103 y 104.

<sup>420</sup> *Ibidem*, p. 105.

giraba también en torno a que los intereses políticos internos de la misma Corte se verían afectados, en función de que el control del Ejecutivo hacia el Judicial permearía la posibilidad de destituir a los ministros con mayor facilidad, corriendo el riesgo de que los presidentes podrían arrebatarse los privilegios y las prerrogativas que internamente gozaban los miembros de la Corte.

Los beneficios internos de la SCJN fueron generándose con el transcurso de los años en el régimen autoritario, de acuerdo con ciertas reformas que le brindaron una relativa independencia en la estructura y en las decisiones propias de dicha institución.

Una de aquellas reformas fue la que reestructuró a la SCJN, la cual fue presentada – aún en el periodo del presidente constitucional Abelardo L. Rodríguez – por el presidente electo Lázaro Cárdenas del Río, a través del CEN del PNR, el 12 de septiembre de 1934 ante la Cámara de Diputados, cuyo contenido – artículos 73 fracción VI Base 4ª, 94, 95 fracciones II y III y 97 – trataba sobre la reglamentación de la función jurisdiccional referente a la integración de los órganos del Poder Judicial de la Federación y del Distrito Federal y Territorios; la cual iba acompañada de un dictamen del Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del PNR.<sup>421</sup>

Cárdenas manifestó que la Segunda Convención Ordinaria del PNR, realizada en diciembre de 1933, acordó establecer una Sala en la SCJN dedicada a resolver actos relacionados con conflictos de trabajo que se recurrieran por medio del juicio de amparo, pero la creación de esa nueva Sala se encontraba condicionada a una reforma previa de la Constitución que estaba relacionada con el desempeño jurisdiccional en torno al grave problema de la organización del Poder Judicial Federal.<sup>422</sup>

El Poder Judicial había ejercido una poderosa influencia en el escenario político, por lo que, sin restar atribuciones ni menoscabar la independencia de la Judicatura, tampoco se dirigía esta iniciativa en contra de los funcionarios judiciales de aquel momento, porque la reforma de Cárdenas era de sistema, ya que la última reforma judicial de Álvaro Obregón no había dado los resultados esperados.<sup>423</sup>

Las principales modificaciones consistieron en: la ampliación de 16 a 21 ministros de la SCJN, la duración de 6 años en el cargo, la supresión del carácter de inamovibles que, en aquel

---

<sup>421</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año I, periodo ordinario de la XXXVI Legislatura, t. I, núm. 11, sesión efectuada el día 12 de septiembre de 1934, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/36/1er/Ord/19340912.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>422</sup> *Idem.*

<sup>423</sup> *Idem.*

momento, tenían los magistrados y jueces del Distrito y Territorios Federales, los ministros de la Corte, magistrados de Circuito y jueces de Distrito, y la introducción de requisitos como la edad máxima de 65 años y mínimo de 5 años de graduados para poder ser ministro de la Corte.<sup>424</sup>

Esta reforma constitucional provocó la remoción de todos los ministros de la Corte, lo cual estaba previsto en el segundo artículo transitorio que señalaba como plazo final la fecha del 31 de diciembre de 1934, lo que implicó que la Corte fuese renovada de acuerdo con los intereses sociales, laborales, populares y agraristas del presidente Cárdenas.<sup>425</sup> Esta modificación fue aprobada y publicada, en el DOF, el 15 de diciembre de 1934.<sup>426</sup>

No pasemos por alto que la SCJN de 1934 representaba los intereses de las fuerzas conservadoras y propietarios de grandes tierras, lo cual atentaba contra las intenciones de redistribución agraria del presidente Cárdenas,<sup>427</sup> por lo que la decisión de este consistió en encontrar una salida jurídica para designar nuevos ministros más amigables a la política agraria que intentaba aplicar. Esta reforma constitucional significó el acceso a una reforma agraria que sería pilar para consolidar la hegemonía del PNR, porque le dio el apoyo clave de los campesinos en las elecciones.<sup>428</sup>

Esta modificación generó cierta independencia al interior de la SCJN y una representación al exterior que garantizara el punto focal de la Constitución, tal como Moustafa y Ginsburg lo estudian en el establecimiento de las Cortes autoritarias, al señalar que los dictadores empoderan a la Judicatura para reducir costos políticos a costa de asegurar derechos de la ciudadanía, resolver problemas entre facciones de los grupos del mismo partido en el poder y generar una legitimidad jurídica hacia el exterior que brinde una imagen de estabilidad política del régimen.<sup>429</sup>

---

<sup>424</sup> *Idem.*

<sup>425</sup> Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas...*, *cit.*, p. 28.

<sup>426</sup> Decreto que reforma el último párrafo de la base 4ª de la fracción VI del artículo 73, el artículo 94 y las fracciones II y III del 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, sábado 15 de diciembre de 1934, pp. 881 y 882, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=194970&pagina=1&seccion=0](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=194970&pagina=1&seccion=0) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>427</sup> Magaloni, Beatriz, “Enforcing the Autocratic Political Order...”, *cit.*, p. 184.

<sup>428</sup> *Idem.*

<sup>429</sup> *Cfr.* Moustafa, Tamir y Ginsburg, Tom, “Introduction: The Functions of Courts...”, *cit.*, pp. 5, 8 a 11.

Con esto se busca desafiar la presunción general que existe en el medio, la cual consiste en que las Cortes solo sirven como peones a sus gobernantes eliminando cualquier idea de independencia e influencia en el ámbito político.<sup>430</sup>

Por ello, existen 5 funciones principales que motivan a los dictadores para establecer Cortes con diversos grados de independencia: i) control social sobre el mismo partido en el poder y sus opositores, ii) legitimidad para preservar el poder, iii) fortalecimiento de responsabilidades administrativas para resolver problemas de coordinación, iv) facilitar inversiones económicas y v) establecer políticas impopulares que desvíen la atención de las decisiones del dictador.<sup>431</sup>

La reforma cardenista determinó un vínculo jurídico que detonó un cierto grado de independencia a la Judicatura, produciendo también cierto rol de subordinación horizontal hacia el Ejecutivo Federal a cambio de controlar las disputas del partido hegemónico y el comienzo de una dominación al interior del Poder Judicial, en donde se generarían prerrogativas políticas.

En este sentido, la SCJN acumuló, como defensora del autoritarismo, un relevante capital político al poseer una doble actitud hacia el presidente de la república y el partido hegemónico: un rol externamente subordinado – ante el presidente y el partido – y un rol interno dominante – dentro del Poder Judicial –; porque a pesar de que a los titulares de las instituciones políticas importantes se les solicitaba alinearse con la subordinación externa, aquellos podían disfrutar de las mieles de la dominación interna obteniendo beneficios políticos y económicos.<sup>432</sup>

Al haber reconstruido este contexto, las iniciativas del presidente Ávila Camacho, expuestas anteriormente, fueron rechazadas al no haberse tomado en cuenta la opinión de los ministros de la SCJN y al haber generado este tipo de independencia judicial interna desde 1934.

Si bien es cierto que Ávila Camacho buscaba controlar y vigilar, en mayor medida, a la Corte, la propia Constitución produjo, como fuerza normativa independiente y con base en los intereses políticos, una mayor libertad para la SCJN en cuanto a decidir y resolver sus propios asuntos, por lo que, al verse los ministros afectados en su esfera de poder, estos tuvieron la posibilidad de rechazar abiertamente los proyectos de reforma de 1944 argumentando que el Ejecutivo Federal había violentado el orden constitucional.

---

<sup>430</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>431</sup> *Ibidem*, pp. 4 a 10.

<sup>432</sup> *Cfr.* Pozas-Loyo, Andrea y Ríos-Figueroa, Julio, “Las transformaciones del rol de la Suprema Corte”, en Castagnola, Andrea y López Noriega, Saúl, *El rol de la Suprema Corte en la consolidación democrática en México*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 43 y 44.

De esta manera, la Constitución importó para generar una limitación eficaz contra Ávila Camacho coincidiendo con las actitudes políticas del contexto. Así, la norma constitucional estableció un punto focal para contrarrestar una nueva distribución de expectativas ante el amago de producir un desequilibrio entre los intereses y prerrogativas políticas de la Judicatura y del Ejecutivo Federal.

Años después, el 1º de noviembre de 1950, el presidente Miguel Alemán presentó una nueva iniciativa de reforma constitucional a la Cámara de Diputados para crear los Tribunales Colegiados de Circuito, proponiendo aquel cambiar los artículos 73 fracción VI, base cuarta, último párrafo, 94, 97 primer párrafo, 108 y 107 constitucionales, la cual fue turnada a las Comisiones Unidas de Justicia en turno y Primera y Segunda de Puntos Constitucionales,<sup>433</sup> cuyo proyecto fue discutido<sup>434</sup> y terminó siendo aprobado el dictamen<sup>435</sup> para ser turnado a la Cámara de Senadores y, posteriormente, a las Legislaturas Locales para su aprobación definitiva.<sup>436</sup>

La exposición de motivos del presidente Alemán señaló que era prioritario aumentar el número de tribunales civiles y penales en el Distrito Federal y en el ámbito Federal respondiendo al crecimiento acelerado de la población: “el problema más grave que ha surgido en el campo de la Justicia Federal, ha sido suscitado por el rezago de juicios de amparo que existe en la Suprema Corte de Justicia de la Nación...”,<sup>437</sup> transformándose en una problemática que había implicado una denegación de la justicia, por lo que no podía demorarse más darle alguna solución a ello.<sup>438</sup>

---

<sup>433</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año II, periodo ordinario de la XLI Legislatura, t. I, núm. 18, sesión efectuada el día 1º de noviembre de 1950, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/41/2do/Ord/19501101.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>434</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año II, periodo ordinario de la XLI Legislatura, t. I, núm. 23, sesión efectuada el día 17 de noviembre de 1950, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/41/2do/Ord/19501117.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>435</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año II, periodo ordinario de la XLI Legislatura, t. I, núm. 24, sesión efectuada el día 21 de noviembre de 1950, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/41/2do/Ord/19501121.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>436</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de la República del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates de 1875 – 1984*, año II, periodo ordinario de la XLI Legislatura, t. II, núm. 18, sesión efectuada el día 23 de noviembre de 1950, disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1950\\_08\\_21-1950\\_12\\_30/1950\\_11\\_21\\_O.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/DIARIOS/1950_08_21-1950_12_30/1950_11_21_O.pdf) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>437</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año II, periodo ordinario de la XLI Legislatura, t. I, núm. 18, sesión efectuada el día 1º de noviembre de 1950, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/41/2do/Ord/19501101.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>438</sup> *Idem*.

Ante esto, el presidente Alemán propuso las siguientes soluciones: a) independencia definitiva del Poder judicial Federal garantizando la inamovilidad de los ministros, magistrados y jueces federales, b) establecimiento de una Sala Auxiliar conformada por 5 ministros supernumerarios, y la c) creación de los Tribunales Colegiados de Circuito que pudiesen conocer juicios de amparo.<sup>439</sup>

De hecho, el presidente Alemán también mencionó que anteriormente habían existido un par de intentos por corregir este rezago en materia de amparo aludiendo al caso fallido del presidente Ávila Camacho: “en los últimos años, dos intentos serios se han realizado sobre este particular. La iniciativa presidencial de 1944, que objetó fundamentalmente la Suprema Corte de Justicia, y el anteproyecto propuesto por ésta a la Consideración del Presidente de la República, el año de 1945.”<sup>440</sup>

En consecuencia, esta reforma alemanista de 1950, finalmente publicada en 1951,<sup>441</sup> era la respuesta idónea para combatir el rezago de los asuntos judiciales de la SCJN.

La Corte salió beneficiada con esta nueva repartición de competencias en el juicio de amparo desahogando el trabajo – al menos en los primeros años – de 27 mil asuntos en los recién creados Colegiados de Circuito, lo cual dio ciertos resultados: i) estos nuevos Tribunales satisficieron las nuevas demandas de acceso a la justicia, ii) el aumento del número de Colegiados distorsionó la estructura piramidal del Poder Judicial Federal y iii) la facultad de los Colegiados para dictar jurisprudencia obligatoria, en materia de amparo, requirió establecer un sistema para la resolución de las contradicciones que podían surgir entre los fallos de estos Tribunales.<sup>442</sup>

Esta nueva reforma de Alemán descartó completamente el control y la vigilancia del Ejecutivo Federal sobre la Judicatura propuesto, en 1944, por Ávila Camacho, entendiendo que la SCJN no permitió que esta modificación fuese una realidad.

Ante la amenaza de Ávila Camacho en controlar y vigilar a la Judicatura, la Constitución se activó como fuerza normativa independiente para evitar poner en riesgo los equilibrios políticos

---

<sup>439</sup> *Idem.*

<sup>440</sup> *Idem.*

<sup>441</sup> Decreto que reforma los artículos 73, fracción VI, base cuarta, párrafo último; 94, 97, párrafo primero, 98 y 107 de la Constitución General de la República, *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, lunes 19 de febrero de 1951, p. 8, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4455756&fecha=19/02/1951&cod\\_diario=188374](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4455756&fecha=19/02/1951&cod_diario=188374) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

<sup>442</sup> Fix-Fierro, Héctor, *El poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 468, 472 y 473.

mostrando una instancia de constitucionalismo autoritario, entre 1944 y 1945, debido a que el grupo de ministros de la SCJN, encabezado por Salvador Urbina, poseían una serie de prerrogativas que corrían el gran riesgo de perderse con esta reforma de control, ya que, de lo contrario, habrían cedido su espacio independiente – su feudo político – ante el Ejecutivo Federal.

En estos 2 casos fallidos de esta temática me permito mencionar algunas puntuales reflexiones al respecto.

No existió total libertad de los presidentes Cárdenas y Ávila Camacho para cambiar la Constitución, porque el Ejecutivo Federal al haber amagado con reestructurar la competencia original de la Corte y al haber intentado conminar la independencia interna de la Judicatura, se detonó la posibilidad de que otros actores evitasen la aprobación de dichas reformas constitucionales, impidiendo así un desbalanceo entre las jurisdicciones y prerrogativas de los poderes públicos afectados o beneficiados.

Por ello, es posible afirmar que, a partir de estos ejemplos fallidos, se muestra a la Constitución mexicana como punto focal, entre distintas facciones políticas, y como fuerza normativa independiente comprendiendo que pueden detectarse un par más de instancias de constitucionalismo autoritario.

## Conclusiones

Después de haber estudiado e investigado un cúmulo de iniciativas de reforma constitucional promovidas por los presidentes de la república, entre 1929 y 1988, me permito formular las siguientes conclusiones.

En una parte del autoritarismo mexicano he conseguido comprobar que algunos presidentes de la república no siempre reformaron el texto constitucional conforme a sus propósitos originales, resaltando que estos fracasos ocurrieron durante las décadas de los treinta y cuarenta del siglo pasado, cuya coincidencia con el periodo de gestación del partido hegemónico me permitió reconstruir las iniciativas fallidas, considerando que se trataba de una época de vulnerabilidad política para el régimen.

La reconstrucción histórica que realicé sobre estos casos fallidos se dio a partir de lo visible en las fuentes históricas investigadas, porque no me atrevería a descartar que hayan existido otras propuestas de reforma que, en esta época embrionaria y de transición del autoritarismo, los presidentes no se animaron a presentar debido a la solidez o al capital político que las facciones internas del PRI fueron adquiriendo con el paso de los años.

El mapa cuantitativo de porcentajes de iniciativas presidenciales presentadas ante el Congreso Federal tuvo como objetivo investigar todo aquello que los presidentes trataron de cambiar en el texto constitucional, lo cual reflejó que, en la gran mayoría de proyectos, diversos mandatarios tuvieron éxito en torno a la aprobación de las reformas constitucional.

El estudio cuantitativo no descarta el poder que tuvieron los presidentes de la república, por lo que no se deja sin validez lo que se ha afirmado sobre el presidencialismo mexicano, a partir de lo que se logró y todo aquello que históricamente se ha evidenciado en distintas investigaciones.

No obstante, al haber puesto mi atención en 7 casos fallidos, esto permite captar un mayor interés en 4 periodos presidenciales concretos durante la época de gestación del partido hegemónico, los cuales pertenecieron a Pascual Ortiz Rubio, Lázaro Cárdenas del Río, Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán Valdés.

Ahora, si nos enfocamos en comparar solamente el número de iniciativas presentadas por estos presidentes, esto nos daría una percepción o interpretación diferente al estudio cuantitativo de todas las 84 iniciativas. Esto puede observarse de la siguiente manera:

**Tabla 7. Iniciativas exitosas, intermedias y fallidas promovidas por 4 presidentes de la república**

Presidentes de la república	Casos exitosos	Casos intermedios	Casos fallidos
Pascual Ortiz Rubio	1	0	1
Lázaro Cárdenas del Río	4	2	2
Manuel Ávila Camacho	7	2	2
Miguel Alemán Valdés	8	1	2
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>7</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>62.5%</b>	<b>15.6%</b>	<b>21.9%</b>

Fuente: Elaboración propia y casos investigados directamente en los Diarios de Debates de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

En este nivel particular de cifras, el análisis cualitativo de las iniciativas fallidas cobra mayor relevancia en cuanto a que detectamos el tramo vulnerable del régimen en su periodo de gestación y permite matizar las afirmaciones consistentes en que todo el presidencialismo no tuvo límites.

Desde esta óptica, el estudio cualitativo de los casos fallidos de estos 4 presidentes me ha permitido proyectar una visión más amplia sobre el presidencialismo mexicano, la cual enriquece los estudios históricos constitucionales. Estos aspectos complementan las investigaciones sobre el régimen autoritario mexicano e indican que estos presidentes no lograron reformarlo todo, dando como resultado limitaciones que pueden simplificarse en la siguiente tabla:

**Tabla 8. Frenos y actores en los casos fallidos**

Casos fallidos	Presidente	Tipo de freno	Actores involucrados
<b><i>Federalismo</i></b>			
Reforma laboral	Pascual Ortiz Rubio	Archivada por extemporaneidad.	Comisiones de la Cámara de Diputados, sindicatos y tanto partidos políticos locales como nacionales.
Regulación de títulos y del ejercicio profesional	Manuel Ávila Camacho	Rechazada.	Mayoría absoluta de las Legislaturas Locales y

			asociaciones regionales de profesionistas.
Responsabilidad de servidores públicos	Miguel Alemán Valdés	Congelada al haber sido turnada a las Legislaturas Locales.	Las Legislaturas Locales y funcionarios públicos federales y locales.
<b>Elecciones</b>			
Sufragio femenino	Lázaro Cárdenas del Río	No se realizó la declaratoria de aprobación.	El Congreso de la Unión, facciones del PRM y divisiones internas del movimiento feminista.
Prolongación del sexenio presidencial	Miguel Alemán Valdés	Archivada por extemporaneidad.	La Cámara de Diputados y facciones cardenistas del PRI.
<b>Procedimiento y control de la Judicatura</b>			
Recurso de súplica	Lázaro Cárdenas del Río	Congelada al haber sido turnada al pleno de la Cámara de Diputados.	Comisión de la Cámara de Diputados y el pleno de esta última.
Reforma judicial de control	Manuel Ávila Camacho	Décadas después de haber sido aprobada por el Congreso de la Unión fue archivada parcialmente por extemporaneidad, mientras que la otra parte quedó congelada en las Cámaras Legislativas Federales.	Ministros de la SCJN.

Fuente: Diseño propio con base en la evidencia investigada de esta tesis.

El estudio a fondo de los 7 casos fallidos nos muestra que, al menos en estos 4 periodos presidenciales, el constitucionalismo autoritario podría operar como grados o instancias de frenos efectivos contra 4 presidentes de la república, cuyo uso o activación de la Constitución mexicana se dio como instrumento relevante para equilibrar intereses y expectativas del PRI, así como también para resistir determinados embates presidenciales.

El concepto de constitucionalismo autoritario se aplicaría en el caso mexicano de la siguiente forma como lo explicaré en los próximos párrafos.

En estos casos fallidos se observaron puntuales constreñimientos ejercidos contra los presidentes mexicanos, los cuales emergieron por vinculaciones jurídicas – producto de la misma Constitución – respaldadas por la realidad política, social e histórica de aquellos momentos, en donde la eficacia de dichas limitaciones se dio por la convergencia de aspectos tanto jurídicos como políticos.

Esto permite contrastarlo con aquellas teorías de constitucionalismo autoritario consistentes en que los Ejecutivos dictatoriales pueden cambiar a voluntad las Constituciones, cuyos compromisos morales descartan las implicaciones jurídicas. Mi investigación ha enseñado lo opuesto, debido a que la utilización de la Constitución mexicana se volvió fundamental en haber limitado, en ciertas ocasiones, a 4 presidentes de la república.

Frente a una visión tradicional del presidencialismo mexicano como fenómeno prolongado de todo aquello que se logró, estas iniciativas fallidas sirven para matizar y periodizar al régimen autoritario en torno a lo que no prosperó, delimitando una temporalidad en donde la Constitución representó un freno efectivo.

La Constitución mexicana se convirtió en herramienta esencial para limitar eficazmente los propósitos de 4 presidentes de la república, bajo ciertas condiciones y circunstancias como contrarrestar supresión de facultades y de fuero, evitar redistribución de competencias, peligro de ruptura dentro de facciones políticas, coincidencia de presiones sociales y obstaculizar la remoción de prerrogativas constitucionales.

La norma constitucional, durante el periodo de gestación autoritario, emergió como una fuerza normativa independiente provocada por el resultado de toda una amalgama de intereses políticos y funcionó como punto focal de expectativas.

Por un lado, la Constitución mexicana adquirió una fuerza normativa independiente con base en asuntos políticos derivados de las peleas de varios grupos dentro del partido hegemónico. Esta fuerza normativa surgió de una red de alianzas y de intereses sistemáticos para detener a los presidentes, en donde elementos endógenos imprimieron una serie de resistencias contra los propósitos presidenciales de modificar la norma constitucional.

Los intereses políticos estuvieron coordinados y organizados entre las élites federales, locales y nacionales del partido predominante, sindicatos, facciones, burócratas y jueces federales,

quienes detentaron una competencia política para contener 7 intentos presidenciales en el afán de cambiar el texto constitucional.

En el momento en que estas iniciativas de reforma pusieron en entredicho o arriesgaron intereses vitales de la coalición partidista autoritaria, algunos grupos pudieron coordinarse en torno a reglas que activaron una especie de capacidad política de veto o de obstrucción.

Por esto, el punto focal de la Constitución mexicana se dio a través de estas capacidades efectivas que los grupos internos – *insiders* – pudieron ejercer para vetar las iniciativas presidenciales de reforma, en donde existieron incidencias de fuerzas exógenas, como los movimientos feministas en el caso del sufragio, como las asociaciones periodísticas en el intento de prolongación del sexenio alemanista o como los colegios de profesionistas en la regulación de títulos, pero las pugnas internas del PRI fueron el aspecto crucial que provocaron un equilibrio de expectativas políticas.

Las diversas fuerzas políticas internas del partido hegemónico ejercieron presiones contra 4 presidentes para frenar la aprobación de los proyectos de reforma constitucional que posiblemente hubieran mermado a las facciones internas en sus atribuciones y en su esfera de poder político.

Por tanto, los conflictos internos fortalecieron los frenos contra los presidentes que se encontraban en la pluralidad del PRI, porque los intentos de reforma buscaron afectar equilibrios políticos en donde otros sectores del partido detentaban la aptitud de ejercer cierto tipo de amenaza creíble contra el Ejecutivo Federal, en cuanto a señalarle a este último que existían fronteras que no debía cruzar.

Estas barreras infranqueables pueden observarse en las fracturas que sufrió la coalición partidista durante las elecciones presidenciales de 1940 y 1952, las cuales pudieron haberse agudizado en el supuesto de que las tentativas de reforma sobre el sufragio femenino de 1937 y la prolongación del sexenio presidencial de 1951 hubieran sido exitosas, o en los casos del federalismo que amenazaron pactos de distribución de poder e inmunidad entre la élite, así como también en haber intentado despojarle a la Judicatura sus prerrogativas y privilegios políticos.

Dentro de estas líneas intransitables es necesario mencionar que no todos los casos fallidos guardan el mismo significado cualitativo. La reforma laboral, el recurso de súplica y la regulación de títulos profesionales no tuvieron el mismo peso político que el intento cardenista del sufragio

femenino, la reforma judicial de control, la responsabilidad de servidores públicos y la prolongación del sexenio alemanista.

Bajo la conjetura si se hubiera aprobado y publicado el sufragio femenino durante el sexenio del presidente Cárdenas, posiblemente se habría puesto en peligro la victoria electoral del PRM ante la real amenaza de Juan Andreu Almazán como candidato presidencial opositor.

En el presunto ejemplo si se hubiera aprobado la reforma judicial de control con el presidente Ávila Camacho, los ministros de la SCJN habrían hecho realidad sus amenazas en renunciar a sus cargos y habrían puesto en jaque al sistema de lealtades políticas existentes dentro del PRM.

La probable aprobación de la iniciativa de reforma sobre la responsabilidad de servidores públicos con el presidente Alemán habría fragmentado al aparato burocrático de los funcionarios locales, cuyo blindaje constitucional tendría que haberse reducido en perjuicio de las alianzas internas federal y estatal del PRI.

El ensayo de una posible prolongación del sexenio presidencial con Alemán habría escindido al PRI, debido a que la facción cardenista no avaló esta reforma y pudo haber provocado la salida anticipada de este grupo, lo cual hubiese tenido graves consecuencias políticas para la permanencia del partido hegemónico en el poder.

El común denominador de estos 4 casos fallidos reside en que, si se hubiesen aprobado dichas iniciativas, estas reformas constitucionales habrían desencadenado efectos políticos negativos para el PRI, poniendo en trance la supervivencia de este partido político. Por ello, estas 4 iniciativas resultan ser más significativas que los otros 3 casos fallidos.

La continuidad del partido predominante en el gobierno se refleja en el contrapeso de las pluralidades internas como lo fue la facción cardenista, cuya fractura del henriquismo y de los sectores laborales persistió en las próximas décadas y se materializó con la escisión determinante ocurrida entre 1986 y 1988 con la Corriente Democrática, la cual antecedió al Frente Democrático Nacional y al Partido de la Revolución Democrática, cuyas repercusiones resultaron en haber atraído a las fisuras del PRI hacia una nueva organización política.

En este sentido, mi contribución radica en que esta evidencia empírica ilumina la teoría del constitucionalismo autoritario al ser México un ejemplo de diálogo dentro de toda esta discusión literaria que parte desde contextos específicos, a través de la inducción realizada de estos casos

fallidos, hacia un marco teórico que embona en la dimensión relevante de las Constituciones al momento de frenar a los autócratas.

Mi núcleo teórico sobre estas 7 iniciativas de reforma consiste en que, durante la etapa de gestación del autoritarismo mexicano, no se logró consolidar el personalismo, sino realmente se trataba de un régimen dictatorial de partido en el que se compartió el poder. Estos 4 periodos presidenciales están incluidos como parte de un constitucionalismo autoritario.

Por ende, este trabajo nos puede brindar ciertas pautas para otras investigaciones que intenten identificar fracasos de reformas constitucionales en autoritarismos de partido predominante y que nos ha dado también nuevas lecciones para descifrar constreñimientos contra autócratas que intenten vulnerar equilibrios políticos respaldados por distribuciones de poder fáctico constitucionalizadas.

## Fuentes de consulta

### **\*Bibliográficas**

- “ALEMÁN VALDÉS, Miguel”, en *Diccionario Porrúa de Historia, Biografía y Geografía de México (A – C)*, 6ª ed., México, D.F., Porrúa, 1995.
- ANDREWS, Catherine, *De Cádiz a Querétaro: Historiografía y bibliografía del constitucionalismo mexicano*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, CIDE, 2017.
- ARISTÓTELES, *Política*, Libro IV.
- BARROS, Robert, *Constitutionalism and Dictatorship: Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2002.
- BASSOLS, Narciso, “Crítica del sistema constitucional de sustitución del Poder Ejecutivo”, en *Obras*, 1ª reimp., México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1979.
- BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político: Año académico 1975 – 1976*, 2ª ed., 10ª reimp., trad. de José F. Fernández Santillán, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2014.
- CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, “Amparo y *abogángsters*. La justicia en México entre 1940 y 1968”, en SERVÍN, Elisa (coord.), *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940 – 1994*, México, D.F., CIDE, Fondo de Cultura Económica, Conaculta, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas (1935 – 1940)*, t. I, México, D.F., Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del General Manuel Ávila Camacho (1940-1946)*, México, D.F., Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000.
- CANO, Gabriela, “Sufragio femenino en el México posrevolucionario”, en Galeana, Patricia (comp.), *La Revolución de las mujeres en México*, México, INEHRM, 2014.
- CÁRDENAS DEL RÍO, Lázaro, *Obras I, Apuntes: 1941 – 1956*, t. II, 2ª ed., México, D.F., Era, 1986.
- CÁRDENAS DEL RÍO, Lázaro, *Palabras y documentos públicos. Informes de gobierno y Mensajes presidenciales de Año Nuevo: 1928 – 1940*, México, D.F., Siglo veintiuno editores, 1978.
- CÁRDENAS SOLÓRZANO, Cuauhtémoc, *Cárdenas por Cárdenas*, Ciudad de México, Penguin Random House, 2016.

- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 19ª ed., México, D.F., Siglo veintiuno editores, 2006.
- CARPIZO, Jorge, *Temas Constitucionales*, 2ª ed., México, D.F., Porrúa, 2003.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, 22ª reimp., México, D.F., Ediciones Era, 2000.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La política de masas del Cardenismo*, 20ª reimp., México, D.F., Ediciones Era, 2010.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano*, 6ª ed., México, D.F., Joaquín Mortiz, 1972.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *La sucesión presidencial*, México, D.F., Joaquín Mortiz, 1975.
- DEVEREUX, Daniel, “Classical political philosophy: Plato and Aristotle”, en KLOSKO, George (ed.), *The Oxford Handbook of the History of Political Philosophy*, Nueva York, Oxford University Press, 2013.
- DÍAZ Y DÍAZ, Martín, “La Constitución ambivalente. Notas para un análisis de sus polos de tensión”, en *80 Aniversario Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D.F., Senado de la República Legislatura LVI – UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- DIOS VALLEJO, Delia Selene de, “La participación de las mujeres en la democracia”, en Galeana, Patricia (comp.), *La Revolución de las mujeres en México*, México, D.F., INEHRM, 2014.
- EMMEL, Nick y HUGHES, Nicky, “Small-N Access Cases to Refine Theories of Social Exclusion and Access to Socially Excluded Individuals and Groups”, en BYRNE, David y RAGIN, Charles C. (eds.), *The SAGE Handbook of Case-Based Methods*, Londres, SAGE, 2009.
- ESPÍNDOLA MATA, Juan, *El hombre que lo podía todo, todo, todo: Ensayo sobre el mito presidencial en México*, México, D.F., El Colegio de México, 2004.
- FIX-FIERRO, Héctor, *El poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- FRANK, Jill, “The political theory of classical Greece”, en DRYZEK John S. *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Political Theory*, Nueva York, Oxford University Press, 2008.
- GALEANA, Patricia, “Un recorrido histórico por la Revolución de las mujeres mexicanas”, en GALEANA, Patricia (comp.), *La Revolución de las mujeres en México*, México, D.F., INEHRM, 2014.

- GANDHI, Jennifer, *Political Institutions under Dictatorship*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.
- GARRIDO, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada (medio siglo de poder político en México). La formación del nuevo Estado (1928-1945)*, 6ª ed., México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, 1991.
- GINSBURG, Tom y SIMPSON, Alberto, “Introduction: Constitutions in authoritarian regimes”, en GINSBURG, Tom y SIMPSON, Alberto (eds.), *Constitutions in authoritarian regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, México, D.F., Era, 1965.
- GONZÁLEZ MARÍN, Silvia, “El cardenismo y el derecho al voto de las mujeres”, en *La verdadera historia de la Ciudadanía de las Mujeres: A 50 años del reconocimiento del derecho a votar*, México, D.F., H. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Comisión de Derechos Humanos, ALDF II Legislatura, Federación Mexicana Universitarias A.C., 2003.
- GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, Luis, *El Oficio de historiar*, 2ª ed., Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán, 1999.
- GREENE, Kenneth F., *Why dominant parties lose: Mexico's democratization in Comparative Perspective*, 2ª reimp., Nueva York, Cambridge University Press, 2011.
- HAMILTON, Alexander *et al.*, *El federalista*, 2ª ed., 5ª reimp., trad. y pról. de Gustavo R. Velasco, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2014.
- HIRSCHL, Ran, *Asuntos comparativos: El renacimiento del derecho constitucional comparado*, trad. de Luz Helena Beltrán Gómez, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019.
- Historia documental del Partido de la Revolución: 1929 – 1932*, 2ª ed., México, D.F., Partido Revolucionario Institucional, Instituto de Capacitación Política, 1986, t. I.
- JACOBSON, Gary Jeffrey, *Constitutional Identity*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2010.
- KNIGHT, Alan, *La Revolución mexicana. Del Porfiriato al nuevo régimen constitucional*, trad. de Luis Cortés Bargalló, rev. de la trad. de Argelia Castillo Cano, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2010.
- KNIGHT, Alan, “Lázaro Cárdenas”, trad. de Sandra Luna, en FOWLER, Will (coord.), *Gobernantes mexicanos, II: 1911 – 2000*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2008.

- La gira del general Lázaro Cárdenas*, México, D.F., Secretaría de Prensa y Propaganda del CEN del PNR, 1934.
- LAGACÉ, Clara Boulianne y GANDHI, Jennifer, “Authoritarian institutions”, en GANDHI, Jennifer y RUIZ-RUFINO, Rubén (eds.), *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*, Nueva York, Routledge, 2015.
- LAJOUS, Alejandra, *Los orígenes del Partido único en México*, México, D.F., UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1979.
- LANGSTON, Joy K., *Democratization and Authoritarian Party Survival: Mexico’s PRI*, Nueva York, Oxford University Press, 2017.
- LOAEZA, Soledad, *A la sombra de la superpotencia: tres presidentes mexicanos en la Guerra Fría, 1945 – 1958*, Ciudad de México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2022.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1976.
- LOYOLA DÍAZ, Rafael, “Manuel Ávila Camacho: el preámbulo del constructivismo revolucionario”, en FOWLER, Will (coord.), *Gobernantes mexicanos, II: 1911 – 2000*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2008.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, 2ª ed., Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, D.F., Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- MAGALONI, Beatriz, “Enforcing the Autocratic Political Order and the Role of Courts: The Case of Mexico”, en GINSBURG, Tom y MOUSTAFA, Tamir (eds.), *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008.
- MAGALONI, Beatriz, *Voting for autocracy: Hegemonic Party survival and its demise in Mexico*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008.
- MAINWARING, Scott y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal, *Democracias y dictaduras en América Latina. Surgimiento, supervivencia y caída*, trad. de Ricardo Martín Rubio Ruiz, rev. de la trad. de Gerardo Noriega, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2019.

- MARTÍNEZ, María Antonia, “El modelo económico de la presidencia de Miguel Alemán”, en FOWLER, Will (coord.), *Gobernantes mexicanos, II: 1911 – 2000*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2008.
- MARVÁN LABORDE, Ignacio, “Ejecutivo fuerte y división de poderes: El primer ensayo de esa utopía de la Revolución Mexicana”, en CASAR, María Amparo y MARVÁN LABORDE, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría: México 1867 – 1967*, México, D.F., Taurus, CIDE, 2002.
- MATAMOROS AMIEVA, Erick Iván, *La colegiación obligatoria de abogados en México*, México, D.F., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- MCILWAIN, Charles Howard, *Constitucionalismo antiguo y moderno*, trad. de Juan José Solozábal, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016.
- MEDINA PEÑA, Luis, “Civilismo y modernización del autoritarismo”, en GONZÁLEZ Y GOZÁLEZ, Luis (coord.), *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1940 – 1952, t. 20*, México, D.F., El Colegio de México, 1979.
- MENG, Anne, *Constraining Dictatorship: From personalized rule to institutionalized regimes*, Nueva York, Cambridge University Press, 2020.
- MIJANGOS Y GONZÁLEZ, Pablo, *Historia Mínima de la Suprema Corte de Justicia de México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2019.
- MJOSET, Lars, “The Contextualist Approach to Social Science Methodology”, en BYRNE, David y RAGIN, Charles C. (eds.), *The SAGE Handbook of Case-Based Methods*, Londres, SAGE, 2009.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, D.F., Cal y Arena, 1991.
- MOUSTAFA, Tamir, “Law and Resistance in Authoritarian States: The Judicialization of Politics in Egypt”, en GINSBURG, Tom y MOUSTAFA, Tamir (eds.), *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008.
- MOUSTAFA, Tamir y GINSBURG, Tom, “Introduction: The Functions of Courts in Authoritarian Politics”, en GINSBURG, Tom y MOUSTAFA, Tamir (eds.), *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008.
- NACIF HERNÁNDEZ, Benito, “El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia política de los legisladores (1928 – 1934)”, en CASAR, María Amparo y MARVÁN

- LABORDE, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría: México 1867 – 1997*, México, D.F., Taurus, CIDE, 2002.
- NACIF HERNÁNDEZ, Benito, “La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México”, en GIL VILLEGAS M., Francisco y HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio (comps.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, D.F., El Colegio de México, Cámara de Diputados, 2001.
- NOHLEN, Dieter, *La Democracia: Instituciones, conceptos y contexto*, México, D.F., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2011.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, comentario al artículo 108 constitucional, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, D.F., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, “José López Portillo: La ruptura del pacto revolucionario”, en FOWLER, Will (coord.), *Gobernantes mexicanos, II: 1911 – 2000*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2008.
- PÉREZ HURTADO, Luis Fernando, *La futura generación de abogados mexicanos. Estudio de las escuelas y los estudiantes de derecho en México*, México, D.F., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, CEEAD, 2009.
- PLATÓN, *Diálogos VIII*, “Leyes”, Libros XI y XII.
- PRZEWORSKI, Adam *et al.*, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950 – 1990*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.
- POZAS-LOYO, Andrea, “Assessing Constitutional Efficacy: Lessons from Mexico’s Hegemonic Party Era”, en CHRISTIANO, Thomas *et al.* (eds.), *Morality, Governance, and Social Institutions: Reflections on Russell Hardin*, Cham, Palgrave Macmillan, 2018.
- POZAS-LOYO, Andrea y RÍOS-FIGUEROA, Julio, “Authoritarian Constitutionalism”, en MENDES, Conrado Hübner *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2022, disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198786900.013.17> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).
- POZAS-LOYO, Andrea y RÍOS-FIGUEROA, Julio, “Las transformaciones del rol de la Suprema Corte”, en CASTAGNOLA, Andrea y LÓPEZ NORIEGA, Saúl, *El rol de la Suprema Corte en*

- la consolidación democrática en México*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura: Estudio sobre la organización política de México*, 10ª ed., México, D.F., Porrúa, 2011.
- SAAVEDRA HERRERA, Camilo Emiliano, *La Constitución de 1917 y la jurisprudencia de la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación*, Ciudad de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017.
- SÁNCHEZ TALANQUER, Mariano y BECERRA, Ricardo, “Introducción: Significados que cambian”, en SÁNCHEZ TALANQUER, Mariano y BECERRA LAGUNA, Ricardo (coords.), *Las caras de Jano: Noventa años del Partido Revolucionario Institucional*, Ciudad de México, PRI, CIDE, 2019.
- SCHUMPETER, Joseph, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Nueva York, Allen & Unwin, 1976.
- SCHWARZ, Carl, “Jueces en la penumbra: la independencia del Poder Judicial en los Estados Unidos y en México”, en *Anuario Jurídico 2 – 1975*, México, D.F., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977.
- SERVÍN, Elisa, “Algunas ramas de un árbol frondoso: el cardenismo a mediados del siglo XX”, en *Lázaro Cárdenas: Modelo y Legado, t. III*, México, D.F., INEHRM, 2009.
- SERVÍN, Elisa, “Los enemigos del progreso: crítica y resistencia al desarrollismo del medio siglo”, en SERVÍN, Elisa (coord.), *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940 – 1994*, México, D.F., CIDE, Fondo de Cultura Económica, Conaculta, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010.
- SVOLIK, Milan W., *The politics of authoritarian rule*, Nueva York, Cambridge University Press, 2012.
- TUÑÓN PABLOS, Enriqueta, “Tres momentos claves del movimiento sufragista en México, (1917 – 1953)”, en GALEANA, Patricia (comp.), *La Revolución de las mujeres en México*, México, D.F., INEHRM, 2014.
- TUSHNET, Mark, “Authoritarian Constitutionalism: Some conceptual issues”, en GINSBURG, Tom y SIMPSON, Alberto (eds.), *Constitutions in authoritarian regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.
- URBINATI, Nadia, *Yo, el Pueblo: Cómo el populismo transforma la democracia*, Ciudad de México, INE, Grano de Sal, 2020.

- VALLES RUIZ, Rosa María, “Entre Palmas y Rosas; diatribas y reprobación. La campaña de Hermila Galindo, primera candidata a Diputada Federal en México, 1917”, en GALEANA, Patricia (comp.), *La Revolución de las mujeres en México*, México, D.F., INEHRM, 2014.
- WANG, Yuhua, *Tying the autocrat’s hands: The rise of the Rule of Law in China*, Nueva York, Cambridge University Press, 2015.
- WASKEY, Andrew J., “Autocracy”, en KURIAN, George Thomas (ed.), *The Encyclopedia of Political Science*, Washington, DC, CQ Press, 2011.

### **\*Hemerográficas**

- ALBERTUS, Michael y MENALDO, Victor, “Dictators as founding fathers? The role of Constitutions under autocracy”, *Economics & Politics*, Singapur, vol. 24, núm. 3, noviembre de 2012, disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.2012.00402.x> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).
- BLIDSTEIN, Marcelo, “Política y caudillismo en el Congreso Constituyente mexicano de 1917”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Estados Unidos de América, vol. 16, núm. 1, invierno de 2000, disponible en: <https://doi.org/10.2307/1052121> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).
- CEBALLOS BEDOYA, María Adelaida y GARCÍA VILLEGAS, Mauricio, “Abogados al por mayor: la educación jurídica en Colombia desde una visión comparada”, *Análisis Político*, Colombia, vol. 34, núm. 101, 2021, disponible en: <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n101.96562> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).
- DÍAZ Y DÍAZ, Martín, “Rabasa y Molina Enríquez: Un diálogo autoritario en el origen de la Constitución”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 13, núm. 13, 1989, disponible en: <https://www.eld.edu.mx/Revista-de-Investigaciones-Juridicas/RIJ-13/Capitulos/7-Rabasa-y-Molina-Enriquez-un-dialogo-autoritario-en-el-origen-de-la-Constitucion.pdf> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).
- GANDHI, Jennifer *et al.*, “Legislatures and Legislative Politics without democracy”, *Comparative Political Studies*, Estados Unidos de América, vol. 53, núm. 9, agosto de 2020, disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414020919930> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

- HENDLEY, Kathryn, “Legal Dualism as a Framework for Analyzing the Role of Law under *Authoritarianism*”, *Annual Review of Law and Social Science*, Estados Unidos de América, vol. 18, octubre de 2022, disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-050420-104012> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).
- JAIVEN, Ana Lau y RODRÍGUEZ BRAVO, Roxana, “El sufragio femenino y la Constitución de 1917. Una revisión”, *Política y Cultura*, México, núm. 48, otoño, septiembre – diciembre de 2017, disponible en: <https://doi.org/10.24275/GGXA2315> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).
- LAJOUS, Alejandra, “El partido nacional revolucionario y el congreso de la unión”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 41, núm. 3, julio – septiembre de 1979, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/3540086> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).
- LANDAU, David, “Abusive Constitutionalism”, *UC Davis Law Review*, Estados Unidos de América, vol. 47, núm. 189, noviembre de 2013, disponible en: [https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/articles/47-1\\_landau.pdf](https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/articles/47-1_landau.pdf) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).
- LEAL, Juan Felipe, “Sindicatos y Partidos Políticos en México”, *Estudios Políticos*, México, Nueva Época, vol. 2, núm. 3, julio – septiembre de 1983, disponible en: <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1983.3.61114> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).
- LOAEZA, Soledad, “Dos hipótesis sobre el presidencialismo autoritario”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Nueva Época, Año LVIII, núm. 218, mayo – agosto de 2013, disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/42660/38754> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).
- MOUSTAFA, Tamir, “Law and Courts in Authoritarian Regimes”, *The Annual Review of Law and Social Science*, Canadá, vol. 10, noviembre de 2014, disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-110413-030532> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).
- NACIF, Benito, “Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México: El modelo de partido centralizado”, *Foro Internacional*, México, vol. XLII, núm. 1 (167),

- enero – marzo de 2002, disponible en: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1625/0?source=/index.php/fi/article/view/1625/0> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).
- PUGH, Martin D., “Politicians and the woman’s vote”, *History*, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, vol. 59, núm. 197, octubre de 1974, disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-229X.1974.tb02222.x> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).
- QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando, “Las reformas a la Constitución. Presidencialismo, circularidad y regresión”, *Vniversitas*, Colombia, vol. 69, 2020, disponible en: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj69.rcpc> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).
- RODRÍGUEZ KURI, Ariel, “El presidencialismo en México. Las posibilidades de una historia”, *Historia y Política*, España, núm. 11, enero – junio de 2004, disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/historia-y-politica/numero-11-enerojunio-2004/el-presidencialismo-en-mexico-las-posibilidades-de-una-historia-1> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).
- TUSHNET, Mark, “Authoritarian Constitutionalism”, *Cornell Law Review*, Estados Unidos de América, vol. 100, núm. 2, enero de 2015, disponible en: <https://scholarship.law.cornell.edu/clr/vol100/iss2/3/> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).
- WILSON, Matthew Charles y WOLDENSE, Josef, “Contested or established? A comparison of legislative powers across regimes”, *Democratization*, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, vol. 26, núm. 4, 2019, disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1564282> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

### **\*Cibernéticas e Históricas**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Sistema de consulta de Ordenamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=b/Eco>

*MjefuFeB6DOaNOimE2VCMjflsnCECSIArvq015HCFIXkN9QRimN4pk8I165* (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857, publicación original, Cámara de Diputados, disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

*Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, Periodo único, Tomo II, No. 70, 57ª sesión ordinaria celebrada en el teatro Iturbide de Querétaro la tarde del martes 23 de enero de 1917, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD\\_Constituyente.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos. Ejemplares desde la XXVII Legislatura (1917 – 1918) a la fecha*, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/index.html> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

*Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de la República del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates de 1875 – 1984*, disponible en: [https://www.senado.gob.mx/66/diario\\_de\\_los\\_debates/historico/](https://www.senado.gob.mx/66/diario_de_los_debates/historico/) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

*Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de la República del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LIII Legislatura (1985 – 1988)*, disponible en: [https://www.senado.gob.mx/66/diario\\_de\\_los\\_debates/LIII/1\\_O\\_1](https://www.senado.gob.mx/66/diario_de_los_debates/LIII/1_O_1) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

*Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/#gsc.tab=0> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

“Early suffragist campaigning”, *UK Parliament*, disponible en: <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/electionsvoting/womenvote/overview/earlysuffragist/> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

“Fechas clave en la historia para conseguir el voto femenino”, *National Geographic: Historia*, disponible en: [https://historia.nationalgeographic.com.es/a/fechas-clave-historia-para-conseguir-voto-femenino\\_12300](https://historia.nationalgeographic.com.es/a/fechas-clave-historia-para-conseguir-voto-femenino_12300) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

“Las escuelas de derecho en números”, *Infografías del Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, A.C.*, disponible en: <https://www.ceed.org.mx/como-transformamos/investigacion> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

*Reformas Constitucionales por Artículo*, Cámara de Diputados, LXVI Legislatura, H. Congreso de la Unión, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

*Reformas Constitucionales por Periodo Presidencial*, Cámara de Diputados, LXVI Legislatura, H. Congreso de la Unión, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

VARGAS LLOSA, Mario, “México es la dictadura perfecta. Españoles y latinoamericanos intervienen en la polémica sobre el compromiso y la libertad”, *El País*, disponible en: [https://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html) (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

### **\*Mediateca**

KAPLAN, Luciana y DELGADO, Diego (dirs.), *1982: la decisión del presidente*, México, 2009, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=X7XaslBYJWk> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).

VARGAS LLOSA, Mario, *La dictadura perfecta*, Encuentro Vuelta organizado por PAZ, Octavio y moderado por KRAUZE, Enrique, México, 30 de agosto de 1990, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=kPsVWVWg-E38> (fecha de última consulta: 15 de septiembre de 2024).